6 Fh 239

158856

U 239

Изданіе Т. Е. Львовича.

Серія: СОВРЕМЕННАЯ ЕВРОПА.

Редакція П. Л. Берлина.

Проф. Оскаръ Пифферунъ.

Европейскія избирательныя системы.

(Парламентскія, провинціальныя и муниципальныя).

Переводъ **Ю. Стеклова.**

Со статьей проф. **М. М. Ковалевскаго:**

Къ исторіи всеобщаго избирательнаго права.

Цѣна 1 р. 25 коп.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
1905.

Тип. Исидора Гольдберга, Спб.

ХВОСТОВА.

П. А. Берлинъ.

Паѣзники цивилизаціи и ихъ проевѣтители.

(Будущность некультурныхъ народовъ и культуртрегерство европейцевъ). Цѣна 1 р.

П. Г. Мижуевъ.

Крестьянское царство.

Очеркъ исторіи и современнаго состоянія Канады. Цѣна 75 к.

П. Г. Мижуевъ.

Передовая демократія современнаго міра.

Англійская колонія Новая Зеландія. Второе исправленное и дополненное изданіе. Цѣна 1 р. 25 к.

В. П. Батуринскій.

А. И. Герценъ, его друзья и знакомые.

Матеріалы для исторіи общественнаго движенія въ Россіи.

ТОМЪ I.

Съ приложеніемъ двухъ портретовъ А. И. Герцена, портрета Н. П. Огарева и снимка съ памятника Герцену въ Ниццѣ. — С.-Петербургъ. Цѣна 2 р. 50 коп.

Карлъ Каутскій.

ОЧЕРКИ и ЭТЮДЫ.

Собраніе и переводъ Г. Ѳ. Львовича.

Изданіе второе. Цѣна 1 руб. 50 коп.

Содержаніе: Общественные инстинкты въ мірѣ животныхъ.—Общественные инстинкты у людей.—Развитіе формъ законодательства.—Національность нашего времени.—Вѣкъ гуманизма и реформаціи.

В. Б.

На рубежѣ XIX столѣтія.

Переводъ Ѳ. Г. Львовича. Цѣна 2 руб. 50 коп.

6 Fh. 239

6Fh
239

Изданіе Г. Ѳ. Львовича.

Серія: СОВРЕМЕННАЯ ЕВРОПА.

Редакція П. Л. Берлина.

Проф. Оскаръ Пифферунъ.

Европейскія избирательныя системы.

(Парламентскія, провинціальныя и муниципальныя).

Переводъ Ю. Стеклова.

Со статьей проф. М. М. Ковалевскаго:

Къ исторіи всеобщаго избирательнаго права.

Цѣна 1 р. 25 коп.

Библиотека МГУ

Х6.1309

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
1905.

Тип. Исидора Гольдберга, Спб.

158856 пр. 97

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Германія.

Сильно ошибся бы тотъ, кто сталъ бы судить объ избирательныхъ учрежденіяхъ Германской имперіи по той системѣ, которая принята для выборовъ въ рейхстагъ, т. е. имперскій парламентъ. Изъ 24 государствъ, вошедшихъ въ составъ Сѣверо-Германскаго союза, а затѣмъ объединенныхъ въ рамкахъ Германской имперіи, ни одно не приняло для своихъ національныхъ выборовъ той системы, которая установлена для имперскихъ выборовъ.

Слѣдуетъ ли искать причины этого разнообразія въ историческихъ мотивахъ, въ упорной привязанности къ традиціоннымъ учрежденіямъ, въ своего рода законодательной рутинѣ, которая помѣшала разстаться съ избирательными системами, предшествовавшими возникновенію имперской конституціи? Отнюдь нѣтъ. Съ тѣхъ поръ, какъ сложилась Германская имперія, большинство нѣмецкихъ государствъ подвергло свои избирательные законы пересмотру, но при этомъ нисколько не считалось съ имперскимъ образцомъ. Они полагали, что избирательное право должно быть приспособлено къ особенному положенію каждой страны и организовано сообразно съ видами каждаго отдѣльнаго правительства.

Какъ извѣстно, въ Германіи существуютъ двѣ кате-

горіи законодательныхъ собраній: рейхстагъ, представляющій имперію, и ландтаги, полу-политическія, полу-административныя собранія, замѣняющія парламенты въ отдѣльныхъ государствахъ.

Государства болѣе или менѣе значительнаго размѣра, въ которыхъ каждая провинція насчитываетъ большое число общинъ, ввели еще большее разнообразіе въ избирательное право; въ этихъ государствахъ отличіе административнаго избирательнаго права отъ политическаго проведено еще рѣзче.

Такимъ образомъ, можно сказать, что ни въ одной странѣ мы не найдемъ такого разнообразія избирательныхъ системъ, какъ въ Германіи. И не слѣдуетъ воображать, будто такое положеніе вещей по самому существу своему связано съ федеративнымъ устройствомъ. Такъ, напр., во всѣхъ кантонахъ швейцарской федераціи мы видимъ почти полное однообразіе избирательныхъ системъ. Такое же однообразіе встрѣчаемъ мы и въ различныхъ государствахъ, входящихъ въ составъ Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки. Напротивъ, Германія точно такъ же, какъ и Австрія, и даже въ болѣе сильной степени, чѣмъ послѣднее государство, представляетъ намъ пестрое разнообразіе мѣстныхъ избирательныхъ системъ, которыя всѣ не похожи на имперскую избирательную систему.

Германскій рейхстагъ избирается на основѣ всеобщаго и равнаго избирательнаго права всѣхъ нѣмецкихъ гражданъ безъ различія класса или мѣсторожденія. Выборы производятся тайной баллотировкой и по одноименной системѣ. Германская конституція 1867 и 1871 гг. провозглашаетъ эти принципы въ самыхъ опредѣленныхъ выраженіяхъ,—въ большинствѣ же отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствъ они отвергнуты.

Всеобщее избирательное право было введено въ но-

вомъ союзномъ государствѣ послѣ національныхъ войнъ, во время которыхъ весь народъ своимъ активнымъ участіемъ содѣйствовалъ побѣдѣ. Политическое единство явилось прямымъ результатомъ этого содѣйствія всего народа. Поэтому справедливость требовала, чтобы всѣмъ гражданамъ была предоставлена возможность въ одинаковой мѣрѣ воспользоваться плодами этого единства и оказывать одинаковое вліяніе на составъ имперскаго парламента. Кромѣ того, всеобщее избирательное право могло въ будущемъ послужить, въ случаѣ надобности, могучимъ орудіемъ для подавленія партикуляристическихъ тенденцій того или иного отдѣльнаго государства. Въ случаѣ столкновенія императора съ непокорными членами федераціи, народныя массы, глубоко привязанныя къ монархамъ, создавшимъ величіе Германіи, рѣшительно стали бы на сторону послѣднихъ.

Такимъ образомъ, введеніе всеобщаго избирательнаго права было продиктовано спеціальными условіями, имѣвшими мѣсто 30—35 лѣтъ тому назадъ, т. е. причинами преходящаго характера. Если бы пришлось теперь перестраивать имперское зданіе, то архитекторы, вѣроятно, не воспользовались бы тѣми же самыми матеріалами.

ОТДѢЛЪ I.

Пруссія.

Ландтаги небольшихъ государствъ — а таковыхъ въ Германіи большинство — по размѣрамъ той территоріи, на которую простирается ихъ дѣятельность, не имѣютъ большаго значенія, чѣмъ провинціальные или муници-

нальные совѣты. Нѣкоторыя изъ этихъ государствъ не имѣютъ даже населенія, равнаго населенію какого-нибудь изъ большихъ городовъ.

Вполнѣ логично, поэтому, начать изученіе Германіи съ большихъ государствъ и именно, съ Пруссіи. Пруссія явилась главнымъ факторомъ національнаго объединенія; по своимъ размѣрамъ и количеству населенія она обнимаетъ двѣ трети Германіи (въ Пруссіи насчитывается 34.742.509 жителей, а во всей Германіи—52.279.201). Во многихъ отношеніяхъ она является государствомъ-типомъ, а ея избирательная система послужила образцомъ для другихъ германскихъ государствъ.

I. Избирательная система.

Между обще-имперской и прусской избирательной системой существуютъ глубокія различія и даже коренная противоположность,—но ни Имперія, ни Пруссія не пожелали бы отказаться отъ отличительныхъ чертъ, характеризующихъ учрежденія той и другой.

Имперскіе избиратели обладаютъ всѣ равными правами, прусскіе же избиратели имѣютъ неодинаковое право голоса; они разбиты на классы, смотря по размѣру уплачиваемыхъ ими налоговъ.

Подача голосовъ при имперскихъ выборахъ—прямая и тайная, выборы же въ ландтагъ двухстепенные и производятся открытой баллотировкой. Въ рейхстагѣ одинъ депутатъ приходится на 131.686 жителей (или на 28.818 избирателей); въ ландтагѣ одинъ депутатъ приходится на 69.186 жителей (или на 13.833 избирателей первой степени).

Имперская система оффиціально существуетъ съ основанія Германскаго Союза (1867 г.), но въ дѣйствительности корнями своими она восходитъ къ эфемерной

германской конституціи 1848—49 года. Прусская система возникла въ ту же эпоху: впервые она была введена декретомъ 30 мая 1849 года. Въ послѣднее время прусскій избирательный законъ подвергся пересмотру, причемъ имѣлось въ виду не измѣнить его принципы, а только задѣлать тѣ трещины, которыя время произвело въ зданіи, и устранить нѣкоторыя аномаліи, вызванныя перемѣной въ экономическихъ отношеніяхъ, главнымъ образомъ, вслѣдствіе измѣненія фискальныхъ законовъ.

Различіе избирательныхъ системъ естественно влечетъ за собой огромное различіе въ составѣ обоихъ собраній. Въ Прусскомъ ландтагѣ нѣтъ ни одного соціалиста и гораздо меньше прогрессистовъ, чѣмъ въ рейхстагѣ; зато относительная численность консерваторовъ и націоналъ-либераловъ гораздо выше. Единственная партія, которой обѣ избирательныя системы даютъ одинаковую силу въ парламентахъ,—это центръ.

Послѣ выборовъ 1898 года силы различныхъ партій распредѣлялись слѣдующимъ образомъ:

	Въ рейхстагѣ *).	Въ ландтагѣ.
1. *Министерскіе депутаты:*		
Нѣмецко-консерват. партія . .	54	147
Имперская партія	23	57
Націоналъ-либералы	47	74
	124	278
2. *Оппозиція:*		
3 прогрессистскія фракціи . .	43	35
Народная партія	8	0
Соціалисты	56	0

*) Въ цифры депутатовъ рейхстага входятъ депутаты Пруссіи и остальныхъ нѣмецкихъ государствъ.

3. *Независимыя партіи и разные:*		
Центръ	110	99
Поляки	14	14
Нѣмецко-реформ. партія . . .	10	0
Разные	32	7
	397	433

§ 1. Организація административныхъ выборовъ.

Какъ ни велико различіе, существующее между избирательнымъ строемъ при выборахъ въ рейхстагъ и ландтагъ, но еще болѣе характерна противоположность между системой, дѣйствующей при выборахъ въ законодательныя собранія, и примѣняющейся въ Пруссіи коммунальной избирательной системой.

Такъ, напримѣръ, въ Пруссіи при общинныхъ выборахъ господствуетъ цензитарная система, тогда какъ къ политическимъ урнамъ допускаются всѣ граждане, даже не платящіе налоговъ.

Политическій избирательный законъ дѣйствуетъ однообразно для всѣхъ частей прусскаго королевства; мѣстное же избирательное право осложняется многочисленными варіантами коммунальныхъ законовъ. Каждая провинція имѣетъ свою особую административную организацію, совершенно отличную отъ устройства другихъ провинцій, какъ будто бы это были иностранныя государства. Даже въ одной и той же провинціи нѣтъ однообразія. Города имѣютъ свое устройство, села—свое. При этомъ отличія отнюдь не ограничиваются деталями. Всѣ стороны избирательнаго строя различны: цензъ, распредѣленіе на классы, распредѣленіе налоговъ, необходимая продолжительность проживанія на одномъ мѣстѣ, допущеніе лицъ, лишенныхъ гражданскихъ правъ, и юридическихъ лицъ, и пр.

Впрочемъ, здѣсь разнообразіе доведено уже до крайности.

30 іюня 1900 года изданъ былъ общій законъ, регулирующій составъ классовъ, на которые дѣлятся избиратели для производства коммунальныхъ выборовъ. Законъ не вводитъ однообразія въ эту область. Первая статья этого закона гласитъ, что онъ примѣняется только къ такимъ коммунамъ, въ которыхъ избирательное право основано на платежѣ прямыхъ налоговъ въ силу законовъ объ административномъ устройствѣ. Эти законы, на которые ссылается законъ 1900 года, отличаются крайней пестротой, по крайней мѣрѣ, въ каждой изъ историческихъ областей, составляющихъ въ совокупности нынѣшнее прусское королевство.

Въ силу этой статьи дѣйствіе новаго закона не распространяется на провинцію Ганноверъ, на округъ Зигмарингенъ, на города Штральзундзкаго и Шлезвигскаго округовъ, на вольный городъ Франкфуртъ н/Майнѣ, на общину Гельголандъ.

Онъ распространенъ на всю остальную часть королевства, но дѣйствіе его не вездѣ одинаково. Двѣ причины мѣшаютъ тождеству результатовъ новаго закона.

Прежде всего, законы объ административномъ устройствѣ, число которыхъ весьма велико, сильно отличаются другъ отъ друга. Собственно говоря, эти законы представляютъ не что иное, какъ королевскіе декреты. Согласно прусскому конституціонному праву король сохраняетъ полноту исполнительной и законодательной власти постольку, поскольку палаты не воспользовались своими законодательными правами. Эти декреты приспособили созданныя ими учрежденія къ специфическимъ традиціямъ и потребностямъ каждой провинціи. Вотъ перечень этихъ декретовъ:

1. Въ семи восточныхъ провинціяхъ, которыя до

вѣнскаго конгресса 1815 года составляли главную часть прусскаго королевства, декретъ 30 мая 1853 г. регулируетъ муниципальную организацію городовъ, а декретъ 3 іюля 1891 года—общинную организацію селъ.

2. Такъ какъ рейнскія провинціи находятся во владѣніи прусскихъ королей въ теченіе менѣе продолжительнаго времени, то дѣйствующія въ нихъ административныя постановленія не достигли еще объединенія.

Въ Вестфаліи два декрета отъ 19 марта 1856 года относятся—одинъ къ городамъ, другой къ сельскимъ общинамъ.

Рейнская провинція въ собственномъ смыслѣ управляется декретомъ 15 мая 1856 года относительно городского устройства и декретомъ 23 іюля 1845 года относительно сельскихъ общинъ.

3. Въ Шлезвигъ-Гольштиніи дѣйствуетъ декретъ 4 іюля 1892 года, который (за исключеніемъ округа Шлезвига, главнаго города этой провинціи) касается только сельскихъ общинъ и не распространяется даже на островъ Гельголандъ, считающійся сельской общиной.

4. Провинція Гессенъ-Нассау, завоеванная въ 1866 г., управляется двумя коммунальными ордонансами 4 августа 1897 года, изъ которыхъ одинъ касается городовъ, а другой—сельскихъ округовъ.

И вотъ, избирательный законъ 1900 года (статья 5) прямо отсылаетъ къ этимъ разнообразнымъ декретамъ для рѣшенія вопроса о томъ, должно-ли быть избирательное право въ органы мѣстнаго управленія цензитарнымъ и въ какой степени.

Къ этому различію, вытекающему изъ общихъ декретовъ, присоединяется дѣйствіе другой причины. Статья 3 избирательнаго закона 1900 года разрѣшаетъ муниципальнымъ совѣтамъ въ опредѣленныхъ границахъ вво-

дить измѣненія въ организацію избирательнаго права. Это—видоизмѣненіе принципа „мѣстнаго усмотрѣнія" (local option), такъ часто встрѣчающагося въ англійскомъ законодательствѣ. Мѣстной власти предоставляется право рѣшать, не слѣдуетъ-ли пріостановить въ данномъ случаѣ дѣйствіе общихъ постановленій. Съ какой бы тщательностью ни вырабатывался общій законъ, всегда можно опасаться, что въ нѣкоторыхъ исключительныхъ случаяхъ примѣненіе его можетъ создать положеніе, противорѣчащее справедливости или общественнымъ интересамъ. Это воззрѣніе совершенно противоположно духу французскаго права. Если принципъ мѣстнаго усмотрѣнія нарушаетъ принудительную гармонію однообразія, то онъ, съ другой стороны, весьма благопріятенъ для охраны муниципальной автономіи и мѣстныхъ интересовъ.

Такимъ образомъ, мѣстные статуты могутъ отклоняться отъ прусскаго избирательнаго закона, но при соблюденіи двухъ условій: во-первыхъ, за нихъ должны высказаться въ муниципальномъ совѣтѣ двѣ трети общаго числа вотирующихъ, а во-вторыхъ, они должны быть одобрены административной властью: окружнымъ совѣтомъ для сельскихъ общинъ и совѣтомъ дистрикта для городовъ (если коммуна или окружной комиссаръ не апеллируетъ къ высшей власти).

Принятый такимъ образомъ мѣстный статутъ можетъ въ городахъ, имѣющихъ свыше 10.000 жителей, видоизмѣнять способъ составленія трехъ классовъ избирателей, а именно, можетъ положить въ основу этого дѣленія избирательнаго корпуса на классы слѣдующее распредѣленіе общей суммы налоговъ: $^5/_{12}$ для перваго класса, $^4/_{12}$ для второго и $^3/_{12}$ для третьяго.

Невозможно было идти дальше въ дѣлѣ приспосо-

бленія къ мѣстнымъ условіямъ, а слѣдовательно, и въ охранѣ общинныхъ или мѣстныхъ интересовъ.

Теперь мы дадимъ полное изложеніе системы избирательнаго права въ мѣстномъ самоуправленіи, установленной закономъ 1900 года, и сравнимъ ее съ системой законодательнаго избирательнаго права, сохраненной закономъ 1893 года.

§ 2. Мѣстные множественные вотумы.

Въ силу статьи 70 прусской конституціи 1850 года, для того, чтобы имѣть право участвовать въ выборахъ депутатовъ въ палату, необходимо было пользоваться правами муниципальнаго избирателя. Въ настоящее время правило это получило обратное значеніе, такъ какъ правами парламентскихъ избирателей пользуются всѣ граждане, достигшіе 25-лѣтняго возраста, а избирателями въ органы мѣстнаго самоуправленія состоятъ только лица, удовлетворяющія условіямъ ценза. Законодательные выборы происходятъ на основѣ всеобщаго избирательнаго права, чего нельзя сказать о мѣстныхъ выборахъ.

По второму параграфу статьи 70 конституціи, обладающій правомъ участвовать въ муниципальныхъ выборахъ въ нѣсколькихъ общинахъ, можетъ воспользоваться своимъ правомъ избирателя первой степени только въ одной общинѣ. Такимъ образомъ, множественные вотумы, практикующіеся, напр., въ Англіи, въ Пруссіи воспрещены, поскольку дѣло идетъ о политическихъ выборахъ,—но они допускаются на муниципальныхъ выборахъ.

Обыкновенно для внесенія въ избирательные списки повсюду требуется избирательная осѣдлость, т. е. продолжительное и непрерывное проживаніе на одномъ

мѣстѣ. Поскольку дѣло касается общины, это условіе имѣетъ двоякое основаніе. Для того, чтобы сумѣть сдѣлать разумный выборъ между кандидатами въ гласные, нужно быть связаннымъ съ общиной, знать ея положеніе, живущихъ въ ней и управлявшихъ ею людей. Извѣстная продолжительность пребыванія въ данномъ мѣстѣ представляетъ гарантію еще съ другой точки зрѣнія: она не допускаетъ къ избирательнымъ урнамъ бродячіе элементы, которые не имѣютъ осѣдлости или не успѣли еще пріобрѣсти постояннаго и реальнаго интереса въ хорошемъ веденіи мѣстныхъ дѣлъ. Во всякомъ случаѣ, при отсутствіи требованія продолжительной осѣдлости, эта двойная гарантія можетъ быть замѣнена какими-нибудь другими условіями. Возможно-ли допустить, что плательщики налоговъ, несущіе на своихъ плечахъ самую крупную долю общинныхъ тяготъ, даже если они не имѣютъ постояннаго мѣстожительства въ данной общинѣ, не будутъ внимательно слѣдить за всѣми ея потребностями и за средствами ихъ удовлетворенія,—по крайней мѣрѣ, настолько же внимательно, какъ какой нибудь постоянный житель третьяго класса? Не заинтересованы-ли они даже больше другихъ въ разумномъ и осторожномъ веденіи муниципальныхъ дѣлъ? Почему-же они должны быть устранены отъ участія въ выборахъ? Придетъ - ли кому-нибудь въ голову исключать крупнаго акціонера изъ общаго собранія на томъ основаніи, что онъ состоитъ членомъ другой акціонерной компаніи, которая вовсе не конкурируетъ съ первой? А вѣдь между двумя общинами противоположность интересовъ ничуть не больше, чѣмъ между двумя частными обществами. Заранѣе устранять всякаго плательщика налоговъ, какую бы крупную роль онъ ни игралъ, подъ тѣмъ предлогомъ, что онъ уже участвуетъ въ выборѣ муниципальныхъ совѣтниковъ въ другомъ

мѣстѣ, равносильно, быть можетъ, отказу отъ услугъ самыхъ лучшихъ, самыхъ опытныхъ и выдающихся гражданъ.

Пруссія не допустила множественныхъ вотумовъ въ политической области, но она допускаетъ ихъ въ области мѣстнаго самоуправленія. Именно въ виду того, что въ составленіи одного, общаго для всей страны законодательнаго собранія участвуютъ всѣ округа королевства, конституція устраняетъ систему множественныхъ вотумовъ при выборѣ депутатовъ. Каждая же коммуна, напротивъ, имѣетъ свой собственный совѣтъ; для избирателя не имѣетъ никакого значенія то обстоятельство, что у него есть делегатъ въ муниципальномъ совѣтѣ такого-то города, если самые важные его интересы зависятъ отъ коммунальнаго совѣта другой мѣстности, въ которой онъ не имѣетъ постояннаго жительства.

Несмотря на многочисленныя измѣненія, внесенныя въ другіе пункты избирательнаго законодательства, эти соображенія побудили оставить въ силѣ декретъ 30 мая 1853 года, касающійся городского управленія семи восточныхъ провинцій:

„Кто въ продолженіе года записанъ въ городѣ одновременно въ податные списки государственныхъ прямыхъ налоговъ и общинныхъ налоговъ на сумму высшую, чѣмъ окладъ одного изъ трехъ наиболѣе обложенныхъ жителей, тотъ имѣетъ право принимать участіе въ выборахъ, даже если онъ не живетъ ни временно, ни постоянно въ данномъ округѣ, если только онъ удовлетворяетъ другимъ избирательнымъ условіямъ“.

То же самое правило примѣняется въ городахъ провинціи Гессенъ-Нассау, а также въ городахъ и сельскихъ общинахъ Вестфаліи.

Этотъ же принципъ, съ нѣкоторыми измѣненіями, дѣйствуетъ и въ другихъ частяхъ королевства.

Въ сельскихъ общинахъ семи восточныхъ провинцій и Шлезвигъ-Гольштиніи лица, не живущія въ данной мѣстности, пользуются (подобно юридическимъ лицамъ, о которыхъ рѣчь будетъ дальше) избирательными правами, если они владѣютъ „недвижимостью достаточнаго размѣра для содержанія скота въ сельскохозяйственныхъ цѣляхъ“, или же владѣютъ домомъ, фабрикой или другимъ промышленнымъ заведеніемъ равной цѣнности. Эта статья въ различныхъ мѣстахъ подвергалась всевозможнымъ толкованіямъ въ зависимости отъ усмотрѣнія мѣстной власти *).

Сельскій коммунальный законъ Гессенъ-Нассауской провинціи выражается гораздо яснѣе. Избирательными правами пользуются и лица, не живущія въ данной мѣстности, если „они въ продолженіе двухъ лѣтъ владѣютъ въ предѣлахъ общины самостоятельнымъ (или могущимъ быть разсматриваемымъ, какъ таковое) земледѣльческимъ хозяйствомъ, или же домомъ, фабрикой, или промышленнымъ заведеніемъ, по крайней мѣрѣ, такой же цѣнности“. Равноцѣннымъ хозяйствомъ признается такое, которое платитъ не менѣе 16 марокъ государственнаго поземельнаго налога. Провинціальный совѣтъ, по предложенію окружнаго совѣта, можетъ повысить эту сумму вдвое.

Рейнская провинція составляетъ исключеніе изъ общаго правила. Въ ней избирательными правами могутъ пользоваться только постоянные жители данной общины. Однако общинный совѣтъ можетъ, въ видѣ исключенія

*) Ernst Holtz (ландратъ въ Каттовицѣ н/О), Zur Landgemeindeordnung in Preussen (Jahrbuch für Gesetzgebung и т. д. Шмоллера. XV, стр. 186).

и постановленіемъ, принимаемымъ по каждому отдѣльному случаю, предоставить избирательныя права и другимъ лицамъ, которыя обладаютъ всѣми требуемыми качествами и заслуживаютъ особаго довѣрія. Но они теряютъ это право, въ случаѣ продажи ими большей половины недвижимой собственности, которой они владѣютъ въ предѣлахъ данной общины.

Неизбѣжнымъ послѣдствіемъ примѣненія множественныхъ вотумовъ или, вѣрнѣе, непремѣннымъ условіемъ дѣйствительнаго пользованія правомъ множественныхъ вотумовъ является право подачи голоса черезъ замѣстителя. Избирателямъ, живущимъ внѣ общины, разрѣшается передавать свой голосъ другому избирателю *).

§ 3. Мѣстныя цензитарныя системы.

Отъ прусскаго муниципальнаго избирателя, въ качествѣ гарантіи его консерватизма, требуется, чтобы онъ удовлетворялъ пяти условіямъ. Тѣ же самыя требованія предъявляются ко всѣмъ кандидатамъ на многочисленныя неоплачиваемыя муниципальныя должности. Требуется: 1) быть прусскимъ или германскимъ подданнымъ (смотря по провинціямъ); 2) имѣть 24 года отъ роду; 3) имѣть собственное домашнее хозяйство; этимъ требованіемъ устраняются отъ участія въ выборахъ сыновья, живущіе у своихъ родителей, слуги, живущіе у своихъ господъ, а также лица, занимающія помѣщенія для ночлега. Лица, снимающія меблированныя комнаты, могутъ быть избирателями; 4) не прибѣгать къ общественной благотворительности; 5) уплачивать прямые налоги.

---

*) Schoen. Das Recht der Kommunalverbände in Preussen. Leipzig. Brockhaus. 1897.

Четвертымъ изъ этихъ условій устраняются тѣ, кто пользовался помощью оффиціальныхъ благотворительныхъ учрежденій, а также тѣ, кто находился на излеченіи въ больницѣ, принадлежащей общественнымъ учрежденіямъ.

Въ Германіи всѣ, прибѣгающіе къ общественной благотворительности, лишаются избирательныхъ правъ; это лишеніе правъ распространяется только на лицъ, получающихъ помощь отъ вѣдомства общественнаго призрѣнія, а не на лицъ, обращающихся къ частной благотворительности. Они исключаются изъ всѣхъ избирательныхъ списковъ, какъ для рейхстага и ландтаговъ, такъ и для муниципальныхъ совѣтовъ. Впрочемъ, этому пункту не вездѣ давалось одинаковое толкованіе. Благотворительное общество Deutscher Verein für Armenpflege und Wohlthätigkeit произвело анкету съ цѣлью установить, въ какихъ случаяхъ глава семьи лишается политическихъ правъ по этому пункту. Собраны были данныя относительно 109 городовъ и 87 сельскихъ мѣстностей, расположенныхъ въ различныхъ германскихъ государствахъ. Анкета установила, что въ этомъ вопросѣ общинныя власти дѣйствуютъ совершенно свободно, и что правила, которыми онѣ руководятся, въ болѣе или менѣе сильной степени различаются между собою *). Въ то время, какъ въ Берлинѣ стараются обойти законъ, возвращая, напримѣръ, избирательныя права лицамъ, уплатившимъ больницѣ за расходы и даже не успѣвшимъ еще сполна внести причитающуюся съ нихъ сумму, въ другихъ мѣстахъ общинные совѣты не идутъ ни на какія уступки.

Мѣстныя избирательныя системы сохранили цензи-

*) Soziale Praxis. V, стр. 1338.

тарный характеръ. Законъ 1900 года (ст. 5) оставляетъ въ силѣ предшествовавшія законоположенія по этому предмету. Выборъ законодателя остановился на цензитарной системѣ по слѣдующимъ классическимъ соображеніямъ теоретиковъ права. „Въ высшей степени важно *) не допустить, чтобы муниципальное управленіе попало въ руки бродячихъ рабочихъ элементовъ низшаго сорта. Не можетъ быть никакого вопроса о предоставленіи имъ избирательныхъ правъ. Если можно ссылаться на то, что они участвуютъ въ несеніи государственныхъ повинностей, какъ и всѣ другіе граждане, то въ общинныхъ повинностяхъ ихъ доля далеко перевѣшивается вызываемыми этими элементами расходами, а именно, издержками на народныя школы и благотворительныя учрежденія. Очевидно, что отъ проникновенія подобныхъ элементовъ можно ждать не такого веденія муниципальныхъ дѣлъ, которое было бы проникнуто высшими взглядами и разумно-прогрессивными принципами, а исключительно лишь преслѣдованія эгоистическихъ выгодъ и интересовъ. Врядъ-ли нужно доказывать, что законъ, который доставилъ бы этимъ массамъ рѣшительное вліяніе на муниципальныя дѣла, былъ бы чреватъ величайшими опасностями“...

Такимъ образомъ, цензъ былъ признанъ безусловно необходимымъ людьми, стремившимися къ охраненію избирательнаго корпуса, по крайней мѣрѣ, третьяго класса, отъ подавленія его бѣдняками **). Каковы же должны быть границы ценза? Не могло быть и рѣчи о предоставленіи избирательныхъ правъ однимъ только

*) Holtz, въ Jahrbuch für Gesetzgebung, XV, стр. 186.

**) Изъ 5.989.538 парламентскихъ избирателей 2.713.622 совершенно не платятъ государственныхъ налоговъ.

собственникамъ. Было бы также чрезвычайно неудобно установить одинаковый размѣръ ценза. Однако законодатель долженъ былъ ясно выразить свою волю; онъ и сдѣлалъ это, установивъ въ нѣкоторомъ смыслѣ минимумъ и максимумъ, указавъ общій принципъ и дозволивъ отклоняться отъ него въ исключительныхъ случаяхъ и въ извѣстныхъ предѣлахъ.

Этотъ пунктъ формулированъ въ законѣ слѣдующимъ образомъ: для того, чтобы пользоваться избирательными правами, нужно уплатить общинные налоги, т. е. не остаться должнымъ чего-либо муниципальному сборщику, и, сверхъ того, необходимо удовлетворять одному изъ слѣдующихъ условій:

1) Или владѣть домомъ на общинной территоріи на правахъ собственности или на правѣ пользованія. Владѣнія конюшнями, ларями или какими-нибудь иными постройками недостаточно: необходимо, чтобы зданіе было дѣйствительно жилымъ.

2) Или заниматься въ качествѣ хозяина или самостоятельнаго ремесленника постояннымъ промысломъ (это выраженіе исключаетъ разнощиковъ) и извлекать изъ него главный источникъ своихъ доходовъ. Въ городахъ, имѣющихъ свыше 10.000 жителей, самостоятельными хозяевами признаются лишь такіе, которые держатъ, по крайней мѣрѣ, двухъ рабочихъ или помощниковъ. Человѣкъ, удовлетворяющій этимъ условіямъ и желающій быть внесеннымъ въ избирательные списки, долженъ подать объ этомъ просьбу и уплатить гражданскій сборъ. Однако по истеченіи трехъ лѣтъ община можетъ принудить его записаться въ избиратели, причемъ въ этомъ случаѣ онъ освобождается отъ уплаты гражданскаго сбора.

3) Или платить государственный подоходный налогъ, или быть фиктивно записаннымъ въ плательщики по-

доходнаго налога на сумму не менѣе 4 марокъ. Это, какъ мы увидимъ ниже, предполагаетъ подлежащій обложенію доходъ въ 660 марокъ.

До 1873 года избирательными правами пользовались лица, платящія не менѣе 12 марокъ государственныхъ прямыхъ налоговъ. Этотъ цензъ былъ пониженъ до 6 марокъ закономъ 25 мая 1873 года. Законъ 1900 года, уменьшивъ его до 4 марокъ, въ сущности не расширилъ избирательныхъ правъ населенія. Онъ просто привелъ избирательные законы въ согласіе съ новымъ фискальнымъ законодательствомъ. Законъ о подоходномъ налогѣ освободилъ отъ обложенія мелкіе доходы. Чтобы совершенно не лишить низшіе классы избирательнаго права при выборѣ органовъ мѣстнаго самоуправленія, сперва уменьшили размѣръ ценза, а затѣмъ, допустили образованіе многочисленной категоріи фиктивныхъ цензитарныхъ избирателей. Доходы отъ 660 до 900 марокъ освобождены отъ взноса государственнаго налога, но облагаются фиктивнымъ окладомъ въ 4 марки. Этотъ окладъ служитъ основаніемъ для добавочнаго обложенія сборами въ пользу общинныхъ и мѣстныхъ учрежденій (школьный, приходскій сборъ и т. д.). И въ качествѣ такового, онъ служитъ также основаніемъ для предоставленія избирательнаго права.

Итакъ, четыре марки государственнаго подоходнаго налога, реальнаго или фиктивнаго, и составляютъ избирательный цензъ для муниципальныхъ выборовъ. Таково, по крайней мѣрѣ, общее правило.

Но допускаются и отклоненія отъ этого правила.

Въ тѣхъ общинахъ, гдѣ раньше цензъ превышалъ 6 марокъ, законъ понизилъ его не до 4, а до 6 марокъ; такъ, напримѣръ, обстоитъ дѣло въ рейнскихъ провинціяхъ *). Но эти общины могутъ, посредствомъ мѣст-

*) Приводимъ нѣсколько сравнительныхъ данныхъ для оцѣнки того

ныхъ постановленій, предоставить избирательныя права всѣмъ жителямъ, получающимъ 900 марокъ дохода.

Въ сельскихъ общинахъ семи восточныхъ провинцій для пользованія избирательными правами необходимо получать доходъ не ниже 900 марокъ или, при доходѣ только отъ 660 до 900 марокъ, уплачивать общинные налоги (такимъ образомъ, здѣсь фиктивнаго налога недостаточно).

Еще до изданія закона 1900 года крупные города имѣли возможность понижать избирательный цензъ посредствомъ мѣстныхъ статутовъ. Они предоставляли избирательныя права гражданамъ, платящимъ 4 или даже 3 фиктивныя марки подоходнаго налога. Такъ, между прочимъ, Бреславъ принялъ это рѣшеніе большинствомъ 65 голосовъ противъ 4 (27 гласныхъ находились въ отсутствіи, а одинъ воздержался отъ голосованія). Такимъ образомъ, сразу получили доступъ къ избирательнымъ урнамъ 15.000 человѣкъ. Во время обсужденія этого мѣропріятія бургомистръ отъ имени всей коллегіи заявилъ *), что онъ—не сторонникъ прямого и равнаго избирательнаго права въ коммунальныхъ выборахъ, такъ какъ при этомъ правѣ выходитъ, что одни рѣшаютъ дѣла, а другимъ остается только платить налоги. Нѣкоторые гласные предлагали понизить цензъ до 2 марокъ 40 пфенниговъ, но имъ замѣтили, что по-

---

вліяніи, какое оказало пониженіе избирательнаго ценза до 6 марокъ въ Рейнскихъ городахъ.

Въ Кельнѣ	число	избирателей	возросло	съ 18.512	до 25.278
„ Дюссельдорфѣ	„	„	„	„ 7.821	„ 10.534
„ Эльберфельдѣ	„	„	„	„ 7.370	„ 11.157
„ Барменѣ	„	„	„	„ 6.263	„ 9.915
„ Крефельдѣ	„	„	„	„ 6.416	„ 7.531
„ Аахенѣ	„	„	„	„ 6.878	„ 9.776

*) Sociale Praxis. V, стр. 692

добное предложеніе ни въ коемъ случаѣ не получитъ правительственнаго утвержденія, и они взяли его обратно.

Цензъ, размѣры котораго мы сейчасъ указали, составляетъ глубокое различіе между политическимъ и муниципальнымъ избирательнымъ правомъ. Онъ устанавливаетъ между политическими и административными избирателями отношеніе 5:3. Въ 1893 году по статистическимъ даннымъ, относящимся къ 114 городамъ, въ нихъ насчитывалось 1.148.577 парламентскихъ избирателей, изъ которыхъ избирательными правами въ муниципалитеты пользовалось только 686.928 человѣкъ. Эта разница происходитъ отъ того, что множество „самостоятельныхъ“ пруссаковъ, не прибѣгающихъ къ помощи общественной благотворительности и достигшихъ 24-хъ лѣтняго возраста, но не удовлетворяющихъ условіямъ ценза, лишены коммунальныхъ избирательныхъ правъ. При выборѣ въ ландтагъ они зачисляются въ третій классъ на основаніи 12 статьи 3 параграфа закона 29 іюня 1893 года*).

Вліяніе ценза обнаруживается еще съ большей рѣзкостью при отдѣльномъ разсмотрѣніи различныхъ классовъ, о которыхъ будетъ сказано ниже. Въ то время, какъ, въ общемъ, муниципальные избиратели составляютъ $^3/_5$ общаго числа парламентскихъ избирателей, они составляютъ только $^1/_3$ въ первомъ классѣ и половину во второмъ. Дальше мы, впрочемъ, приведемъ другія цифры, которыя пригодятся для сравненія.

Законъ 14 мая 1860 года далъ, кромѣ того, общинамъ право взимать особый вступительный взносъ, безъ предварительной уплаты котораго нельзя пользоваться

*) См. текстъ этого закона въ Vademecum für die preussischen Landtagswahlen, сост. Regio Montanus. Berlin. Heymans. 1898, 5.

избирательными правами. По даннымъ, относящимся къ 149 городамъ, 15 городовъ взимали такую гражданскую пошлину, постоянную въ однихъ мѣстахъ, прогрессивную въ другихъ. Размѣръ этого сбора колеблется отъ 5 до 90 марокъ.

§ 4. Голосованіе по классамъ.

Прусскіе избиратели вотируютъ по классамъ, но раздѣленіе избирательнаго корпуса на классы производится по не совсѣмъ одинаковымъ способамъ при парламентскихъ и мѣстныхъ выборахъ.

Для того, чтобы читатель вполнѣ ясно могъ понять дальнѣйшее изложеніе, необходимо предварительно указать основныя черты этой системы, общія обоимъ видамъ выборовъ.

Избиратели дѣлятся на три класса соотвѣтственно размѣрамъ уплачиваемыхъ ими налоговъ. Эта система является логическимъ слѣдствіемъ цензитарнаго принципа. Писателямъ легче было найти оправдательные аргументы для примѣненія этой системы къ общиннымъ, чѣмъ для примѣненія ея къ государственнымъ выборамъ: „До тѣхъ поръ, пока не удастся найти систему, которая бы точно согласовала общественныя права съ общественными повинностями, мы въ правѣ будемъ при установленіи правъ считаться съ матеріальнымъ бременемъ налога, которое въ узкихъ предѣлахъ общины играетъ главную роль; поэтому система, дающая намъ такой критерій, представляется заслуживающей одобренія и справедливой“ *). Если допустить, что муниципальныя права являются прямымъ слѣдствіемъ муниципальныхъ повинностей, то ясно, что количество правъ

*) Jahrbuch für Gesetzgebung. XV; Holtz, стр. 187.

должно точно соотвѣтствовать размѣру повинностей, и что граждане, уплачивающіе бо́льшую сумму налоговъ, должны имѣть также большее вліяніе на избраніе администраціи, устанавливающей налоги и управляющей общиннымъ имуществомъ *).

Трехклассная система была въ 1843 году испытана въ рейнскихъ провинціяхъ. Съ тѣхъ поръ она получила общее примѣненіе во всей Пруссіи.

Итакъ, личное вліяніе каждаго избирателя пропорціонально суммѣ его повинностей. Съ этой цѣлью въ каждой общинѣ составляется списокъ всѣхъ избирателей въ порядкѣ уплачиваемыхъ ими налоговъ. Лица, уплачивающія наивысшую сумму налога, зачисляются въ первый классъ до тѣхъ поръ, пока сумма уплачиваемыхъ ими налоговъ составитъ третью часть всѣхъ падающихъ на общину податей. Наиболѣе обложенные изъ остающихся избирателей составляютъ второй классъ; этотъ классъ также долженъ представлять треть налоговъ. Наконецъ, наименѣе обложенные избиратели, уплачивающіе вмѣстѣ послѣднюю треть налоговъ, составляютъ третій классъ.

Каждый классъ располагаетъ одинаковой избирательной силой. Изъ этого вытекаетъ, что далеко не безразлично, принадлежать ли къ тому или иному классу. Число избирателей перваго класса, конечно, гораздо меньше, чѣмъ число избирателей второго, а послѣднее меньше, чѣмъ въ третьемъ классѣ. Чтобы получить третью часть налоговъ, требуется взять гораздо меньше крупныхъ плательщиковъ, такъ какъ тутъ приходится складывать крупныя суммы; для третьяго же класса, напротивъ, надо взять ихъ гораздо больше. Предположимъ, что общая

*) Schoen, Das Recht der Kommunalverbände in Preussen, стр. 36 и сл.

сумма налоговъ, падающихъ на общину, составляетъ 3.000 марокъ или тысячу марокъ на каждый классъ. Если мы возьмемъ наиболѣе обложенныхъ избирателей, то какого-нибудь десятка ихъ будетъ, вѣроятно, достаточно для полученія этой цифры и для составленія перваго класса. Затѣмъ слѣдуютъ уже не столь крупные плательщики; наиболѣе обложенныхъ изъ нихъ нужно будетъ взять уже гораздо больше, чтобы получить сумму налога въ 1.000 марокъ и составить второй классъ. Наконецъ, мелкихъ плательщиковъ, уплачивающихъ 6 марокъ или нѣсколько больше, должно быть очень много для того, чтобы получить сумму въ тысячу марокъ налога.

Такъ какъ каждый классъ оказываетъ ровно третью часть вліянія на составъ общиннаго совѣта или ландтага, а число избирателей въ разныхъ классахъ различно, то и выходитъ, что избиратели менѣе многочисленныхъ, т. е. высшихъ классовъ поставлены въ болѣе благопріятное положеніе. Если мы, напр., предположимъ, что въ первомъ классѣ насчитывается 10 избирателей, во второмъ — 30, а въ третьемъ — 150, то каждый изъ десяти избирателей перваго класса обладаетъ избирательной силой, равной $\frac{1}{3 \times 10}$; каждый избиратель второго класса силой, равной $\frac{1}{3 \times 30}$; и каждый избиратель третьяго класса силой, равной всего $\frac{1}{3 \times 150}$.

Такимъ-то путемъ законодатель достигъ своей цѣли: привести участіе избирателя въ назначеніи общественныхъ администраторовъ въ точное соотвѣтствіе съ его долей въ расходахъ на эту администрацію. Эта идея осуществляется динамической іерархіей, существующей между тремя классами.

Чтобы не осложнять нашего изложенія, мы до сихъ

поръ не указывали, какіе именно налоги принимаются въ расчетъ при классификаціи избирателей. Относящіяся сюда правила уже сами по себѣ достаточно подчеркиваютъ разницу между парламентскимъ и мѣстнымъ избирательнымъ правомъ.

Здѣсь принимаются во вниманіе только прямые налоги, причемъ не дѣлается никакого различія между налогами государственными, общинными, окружными и провинціальными. При составленіи списковъ муниципальныхъ избирателей, не принимаются въ разсчетъ поземельные и промысловые налоги, уплачиваемые избирателемъ не въ той общинѣ, въ которой онъ вотируетъ. При парламентскихъ же выборахъ заносятся въ списки и принимаются въ разсчетъ при распредѣленіи избирателей на разряды прямые налоги, уплачиваемые и въ другихъ общинахъ. Заинтересованный избиратель долженъ самъ потребовать этого занесенія въ теченіе трехдневнаго срока, даваемаго для представленія замѣчаній относительно составленія избирательныхъ списковъ.

Изъ всѣхъ налоговъ наибольшее значеніе при распредѣленіи избирателей по классамъ имѣетъ государственный подоходный налогъ. А этотъ налогъ въ большей степени, чѣмъ всѣ остальные, подвергся пересмотру въ весьма демократическомъ смыслѣ; но косвенное вліяніе этого пересмотра на избирательную силу плательщиковъ имѣло крайне плутократическій характеръ. Для возстановленія равновѣсія понадобился также пересмотръ избирательныхъ законовъ; вслѣдствіе этого появился законъ 1893 года о выборахъ въ ландтагъ и законъ 1900 года относительно общинныхъ выборовъ.

Задолго до финансовой реформы 1891 года всѣ налоги, принимаемые въ расчетъ при составленіи избирательныхъ списковъ, были значительно видоизмѣнены въ смыслѣ облегченія мелкихъ доходовъ и усиленнаго об-

ложенія зажиточныхъ и богатыхъ слоевъ. Такимъ образомъ, число избирателей перваго и второго классовъ постоянно уменьшалось.

Законъ 24 іюня 1901 года значительно ослабилъ обложеніе мелкихъ доходовъ до 7.000 и даже до 8.500 марокъ; кромѣ того, онъ освободилъ отъ налога (въ интересахъ отцовъ семействъ) по 50 марокъ дохода на каждаго ребенка, не достигшаго 14-лѣтняго возраста. Эти мѣры совершенно освободили на 1893—94 г. отъ налоговъ 159.381 плательщика и перевели 561.975 избирателей въ низшій классъ. Съ другой стороны, обложеніе крупныхъ доходовъ было усилено.

Кромѣ того, лица, обладающія доходомъ выше 30.000 марокъ, впредь обязаны были объявлять объ этомъ, а это вело къ увеличенію ихъ повинностей. Пропорція лицъ, занесенныхъ въ податные списки, въ качествѣ имѣющихъ свыше 30.000 марокъ дохода, сразу удвоилась.

Наряду съ подоходнымъ налогомъ, промысловый налогъ также имѣетъ избирательное значеніе и приводитъ къ аналогичнымъ послѣдствіямъ, благодаря пониженному обложенію мелкихъ и усиленному обложенію крупныхъ предпріятій. Полное освобожденіе отъ налога всѣхъ доходовъ, не превышающихъ 1.500 марокъ, коснулось приблизительно половины прежнихъ плательщиковъ. Остальные же, въ особенности крупные доходы, были обложены гораздо сильнѣе, чѣмъ раньше.

Эта фискальная революція вызвала необходимость пересмотра избирательныхъ законовъ. Прежде всего изданъ былъ законъ 29 іюня 1893 года относительно выборовъ въ лантагъ. Новый законъ установилъ три правила, которыя должны были смягчить плутократическій характеръ, принятый съ теченіемъ времени трехклассной системой.

Существенная особенность реформы 1893 г. состояла въ томъ, что граждане, освобожденные фискальной реформой

отъ уплаты налога, продолжали съ избирательной точки зрѣнія разсматриваться, какъ платящіе налогъ по прежнему. За избирателями, вовсе не платящими государственнаго подоходнаго налога, при внесеніи въ избирательные списки записывается фиктивный налогъ въ 3 марки, но такіе избиратели могутъ быть зачислены только въ третій классъ. Результатомъ этой мѣры было возрастаніе общей суммы падающихъ на округъ налоговъ, а слѣдовательно, и увеличеніе той трети, которая приходится на каждый классъ. Такимъ образомъ, для заполненія этой искусственно повышенной раскладки понадобилось зачислить большее число избирателей и въ два первыхъ класса. Это послужило чрезвычайно важнымъ средствомъ противъ усиленія третьяго класса *).

Несмотря на эти мѣры, число избирателей перваго класса все уменьшалось, а третьяго все болѣе возрастало. Въ видѣ примѣра можно указать на Берлинъ. Въ этомъ городѣ въ 1880 году было $2,_{20}$ % избирателей перваго класса, $10,_{10}$ % второго и $87,_{70}$ % третьяго. Послѣ цѣлаго ряда измѣненій цифры эти стали въ 1899 году такими: $0,_{24}$, $2,_{41}$ и $97,_{35}$ %**).

Аналогичное явленіе мы наблюдаемъ и въ другихъ городахъ.

За 1890—1895 гг. почти во всѣхъ городахъ безъ исключенія замѣчалось сильное уменьшеніе числа избирателей первыхъ двухъ классовъ.

Эта крайняя непропорціональность давала сильное оружіе въ руки противникамъ классной системы. Если бы

---

*) Paul Hirsch, Zur Reform des Kommunalrechts in Peussen (Neue Zeit, 1899—1900, л. 32, стр. 140 и сл.).

**) См. цифры, приведенныя въ Sociale Praxis, IV, стр. 865 относительно Кельна, Ахена, Буртшейда, Клеве, Дюрена и пр.

законодатель не поспѣшилъ установить нѣкоторое равновѣсіе, то всему избирательному сооруженію грозила бы опасность пасть подъ ударами его враговъ.

Общественное мнѣніе возмущалось не только чрезмѣрной разницей между числомъ избирателей различныхъ классовъ, но также и крайней непропорціональностью, обнаружившейся при сравненіи отдѣльныхъ избирательныхъ округовъ.

Въ Аахенѣ попадали въ третій классъ избиратели, уплачивавшіе 449 марокъ налога, въ Гладбахѣ — 564 марки; въ Дюренѣ нужно было уплачивать 952 марки, чтобы попасть во второй классъ, въ Кельнѣ—640,$_{84}$, въ Шарлоттенбургѣ—745,$_{03}$, въ Эссенѣ—1.182,$_{60}$. Такимъ образомъ, нельзя было уже сказать, какъ сказалъ депутатъ центра, Бахемъ, въ 1893 году, что второй классъ представляетъ средніе классы, а третій—огромную массу народа, живущаго своимъ трудомъ *).

Чтобы попасть въ первый классъ, нужно было уплачивать въ 1899 году:

въ Берлинѣ . . .	8.330,$_{80}$	марокъ налога.
„ Аахенѣ . . .	2.306	„ „
„ Гладбахѣ . . .	3.246	„ „
„ Дюренѣ . . .	17.566	„ „

Въ послѣднемъ городѣ наиболѣе обложенный избиратель уплачивалъ 100.831 марку прямыхъ налоговъ. Мы видимъ, такимъ образомъ, что фискальныя мѣры привели къ очень страннымъ политическимъ результатамъ. Въ Эссенѣ, городѣ, имѣющемъ около 100.000 жителей, въ качествѣ избирателя перваго класса какъ-то явился одинъ только человѣкъ: его вліяніе было равно вліянію 2.000 избирателей третьяго

*) Neue Zeit, 28 сент. 1901 г. August Erdmann, Zentrum und Wahlrecht стр. 812.

класса. Статистическія данныя относительно послѣдующихъ выборовъ показали, что здѣсь насчитывалось избирателей *).

въ I классѣ 4 внесенныхъ въ списки и 2 вотирующихъ.
„ II „ 353 „ „ „ „ 243 „
„ III „ 1.297 „ „ „ „ 5.367 „

Это было уже не управленіе плательщиковъ налоговъ, а управленіе плутократовъ, и оставить такое вопіющее положеніе дѣлъ безъ измѣненія было бы весьма опасно.

Прусское правительство поняло это. Оно увидѣло, что необходимо ослабить крайне плутократическій характеръ избирательнаго закона. Оно постаралось найти выходъ и сдѣлать нѣкоторыя уступки,—чтобы лишить оппозицію ея главнаго оружія. Собственно говоря, оно просто возстановило первоначальную пропорцію, существовавшую между тремя классами въ 1853 году, когда эта система была только что введена для общинныхъ выборовъ.

Во время дебатовъ въ прусскомъ ландтагѣ **) соціалисты требовали введенія всеобщаго и равнаго избирательнаго права. Правительство отвѣтило, что старый принципъ долженъ быть сохраненъ въ главныхъ чертахъ, и не поколебалось открыто заявить, что сохраненіемъ трехклассной системы оно стремится поставить преграду соціализму и не дать возможности соціалистамъ захватить въ свои руки всѣ муниципальные совѣты въ крупныхъ городахъ. Не слѣдуетъ,—говорило оно,—давать оружіе въ руки смутьянамъ. Рабочіе, по

*) Municipal Government in Continental Europe, by Albert Shaw. New-York, 1895, стр. 310.—Г. Эдмондъ Джемсъ въ своей монографіи о городѣ Галле также приводитъ интересныя цифры, подобныя тѣмъ, которыя мы привели выше для другихъ городовъ.

**) Soziale Praxis, XI, стр. 115.

мнѣнію прусскаго министра, убѣдятся, что они должны искать своей выгоды не въ борьбѣ классовъ, а въ согласіи и единствѣ.

Правда, прибавило оно, нѣкоторые соціалисты были уже избраны въ гласные и обнаружили большія способности, не слишкомъ-то поддаваясь увлеченію партійнымъ духомъ. Но если они значительно усилятся, то настроеніе ихъ измѣнится; они обнаружатъ свои тенденціи въ болѣе рѣзкой формѣ, какъ это они уже сдѣлали въ своихъ синдикатахъ.

По мнѣнію партіи центра, второй классъ, долженъ быть снова предоставленъ среднимъ классамъ общества; это имѣло бы для нихъ гораздо большее значеніе, чѣмъ налогъ на крупные магазины, и въ такомъ случаѣ не было бы особенной бѣды, если-бы соціалисты даже восторжествовали въ третьемъ классѣ. На это министръ отвѣтилъ, что средніе классы очутились бы въ зависимости отъ соціалистовъ, такъ какъ послѣдніе проникли уже въ муниципальные совѣты 43 городовъ и 495 селъ *). Именно въ угоду центру правительство открыло доступъ къ урнамъ избирателямъ, не платящимъ подоходнаго налога, но записаннымъ въ качествѣ фиктивныхъ плательщиковъ налога въ 3 марки. Присоединяя ихъ къ общей суммѣ плательщиковъ подоходнаго налога, правительство дало возможность значительному числу избирателей перейти изъ третьяго класса во второй.

Прогрессисты ландтага, выступившіе въ защиту тѣхъ же принциповъ, что и не представленные въ этомъ собраніи соціалисты, требовали полной отмѣны трехклассной системы. Консерваторы высказались противъ

*) Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ третій классъ цѣликомъ былъ въ рукахъ соціалистовъ; а въ нѣкоторыхъ общинахъ они располагали половиной или даже $^{7}/_{10}$ общаго числа голосовъ въ общинномъ совѣтѣ.

какихъ бы то ни было перемѣнъ, даже противъ тѣхъ смягченій, которыя были предложены правительствомъ. Національ-либеральные депутаты одобрили правительственный проектъ, и ихъ поддержка рѣшила вопросъ въ положительномъ смыслѣ.

Идею о превращеніи второго класса въ избирательную коллегію среднихъ классовъ общества спеціально преслѣдовалъ второй избирательный законъ, именно, законъ о муниципальныхъ выборахъ, который былъ принятъ въ 1900 году.

Чтобы положить конецъ тѣмъ аномаліямъ, которыя не вполнѣ устранялись закономъ 1893 года, приняты были слѣдующія мѣры. Въ общинахъ, имѣвшихъ свыше 10.000 жителей, всякій избиратель, повинности котораго превышаютъ среднюю ариѳметическую налоговъ, приходящихся на всю общину, долженъ быть включенъ въ одинъ изъ высшихъ классовъ.

Средняя ариѳметическая налоговъ, уплачивающихся въ большомъ городѣ, всегда была значительно ниже оклада послѣдняго избирателя второго класса.

По расчетамъ, сдѣланнымъ во время выработки разбираемаго законопроекта, примѣненіе этого пункта увеличило въ городахъ число избирателей второго класса приблизительно на 2—3%.

Такимъ образомъ, это нововведеніе имѣло дѣйствительно демократическій характеръ; оно сокращало число избирателей третьяго класса и усиливало индивидуальное вліяніе каждаго изъ нихъ въ отдѣльности *). Но эта средняя могла бы подвергнуться искусственному измѣненію, если бы законодатель не позаботился постановить, чтобы при ея вычисленіи не принимались въ

*) Neue Zeit, l. c., стр. 147.

разсчетъ лица, вовсе не платящія государственнаго подоходнаго налога.

Благодаря этимъ мѣропріятіямъ, избиратели, уплачивающіе 40, 30 или даже 20 марокъ налога, были въ общемъ записаны во второй классъ.

Несмотря на эти льготы, легко можетъ случиться, что дѣленіе на классы, соотвѣтствующіе третьей части налоговъ, станетъ въ противорѣчіе съ нѣкоторыми исключительными условіями.

Въ виду этого законодатель предоставилъ муниципальнымъ совѣтамъ право вносить нѣкоторыя измѣненія въ законъ, поскольку это требуется нуждами ихъ города или села.

Мѣстными статутами можетъ быть допущено два отклоненія отъ закона.

Муниципальные совѣты сами рѣшаютъ, нужно ли принять исключительную мѣру, на которую законъ даетъ имъ право. Они могутъ посредствомъ мѣстныхъ статутовъ постановить, что переходъ изъ третьяго класса въ высшій классъ можетъ быть предоставленъ лишь избирателямъ, платящимъ на 50% выше средней.

Во всякомъ случаѣ въ первомъ классѣ должно быть меньше избирателей, чѣмъ во второмъ. Если примѣненіе вышеуказаннаго правила о средней ариѳметической ведетъ къ увеличенію числа избирателей первыхъ двухъ классовъ, то пропорція возстановляется слѣдующимъ образомъ: сумма налоговъ, уплачиваемыхъ всѣми избирателями двухъ первыхъ классовъ, дѣлится пополамъ, и на первый классъ должна приходиться ровно половина этой суммы.

Правило о средней ариѳметической примѣняется по закону только къ городамъ, имѣющимъ свыше десяти тысячъ жителей. Примѣненіе его къ меньшимъ общинамъ могло бы повлечь за собой цѣлый рядъ пора-

зительныхъ аномалій. Могло бы случиться такъ, что допущеніе во второй классъ избирателей, платящихъ выше средней, оставило бы въ третьемъ классѣ самое ограниченное число избирателей. И, такимъ образомъ, привилегированнымъ классомъ оказался бы третій. Представимъ себѣ, напр., деревню, состоящую изъ 100 зажиточныхъ крестьянъ и 10 мелкихъ плательщиковъ. Подобный результатъ, конечно, немыслимъ въ маломальски крупномъ центрѣ.

Второе, гораздо болѣе серьезное, отклоненіе отъ принципа трехчленнаго дѣленія состоитъ въ томъ, что муниципальнымъ совѣтамъ предоставляется право измѣнять основы нормальной классификаціи.

Они могутъ при составленіи списка избирателей перваго класса, не ограничиваться тѣми избирателями, которые уплачиваютъ въ общемъ третью часть всѣхъ налоговъ, а захватить и низшіе слои, такъ чтобы на избирателей перваго класса приходилось до $^5/_{12}$ общей суммы налоговъ; на избирателей второго класса по прежнему должна приходиться треть податного бремени ($^4/_{12}$); въ такомъ случаѣ на избирателей третьяго класса будетъ падать только $^3/_{12}$ общей суммы налоговъ. Этотъ способъ распредѣленія нѣсколько увеличиваетъ число избирателей перваго класса насчетъ третьяго. Во всякомъ случаѣ законъ предписываетъ всегда соблюдать пропорцію между избирательными силами. Избирателей перваго класса должно быть непремѣнно меньше, чѣмъ избирателей второго класса, а послѣдній долженъ быть малочисленнѣе третьяго.

Таковы измѣненія, внесенныя въ трехклассную систему муниципальнымъ закономъ. Но правила распредѣленія избирателей для парламентскихъ выборовъ (въ ландтагъ) остаются неизмѣнными. Какова же причина этого различія? Оно объясняется тѣмъ, что ано-

маліи системы во время парламентскихъ выборовъ исправляются общими результатами выборовъ въ различныхъ частяхъ страны. Въ отдѣльной же общинѣ предѣлы слишкомъ узки для того, чтобы можно было надѣяться на подобную компенсацію.

Эвертъ показалъ, что въ общей сложности дѣйствіе существующей системы не такъ уже неравномѣрно *).

Разсматривая въ отдѣльности каждое избирательное бюро, мы найдемъ, что на 24.130 бюро приходится только 575 или 2% такихъ, въ которыхъ избиратели первой степени, уплачивающіе не менѣе 300 марокъ налоговъ (т. е. получающіе доходъ не ниже 10.000 марокъ), не состоятъ въ одномъ изъ двухъ первыхъ классовъ.

И наоборотъ, число такихъ избирательныхъ бюро, въ которыхъ налогъ въ 10 марокъ является наивысшимъ окладомъ для второго класса, составляетъ только 234, т. е. 1%, причемъ мы наблюдаемъ это въ сельскихъ общинахъ восточныхъ провинцій, т. е. въ бѣдной области, гдѣ налоги, падающіе на обывателей, вообще не велики.

Итакъ, мы можемъ признать, что ненормальные случаи встрѣчаются сравнительно рѣдко. Въ 497 избирательныхъ бюро первой степени, въ томъ числѣ и въ пяти городскихъ бюро, избиратели третьяго класса платили не больше 5 марокъ; а въ 3.257 бюро,—главнымъ образомъ, въ Силезіи и въ Рейнской провинціи (въ томъ числѣ 336 городскихъ бюро),—избиратели третьяго класса платили не больше 10 марокъ.

Въ $^2/_3$ городскихъ бюро первый избиратель третьяго класса платитъ не больше 75 марокъ, а въ трехъ пятыхъ сельскихъ бюро наиболѣе обложенный избиратель тре-

*) XVII дополнительный выпускъ къ Zeitschrift des K. Preuss. stat. Bureaus, 1895.

тьяго класса платитъ не больше 30 марокъ. Такимъ образомъ, всякій избиратель, платящій болѣе указанныхъ суммъ, можетъ въ большинствѣ случаевъ вотировать во второмъ или въ первомъ классѣ.

Въ сельскихъ округахъ второй классъ дѣйствительно охватываетъ средніе доходы отъ 1.000 до 2.400 марокъ; въ городахъ большинство второго класса составляется изъ доходовъ отъ 1.800 до 5.000 марокъ, и если иногда эти границы оказываются нарушенными, то наблюдается компенсація и въ противоположномъ направленіи.

Такимъ образомъ, между городами и селами косвенно устанавливается своего рода дифференціальный цензъ, болѣе или менѣе точно соотвѣтствующій различію состояній.

Число избирателей первыхъ двухъ классовъ ниже въ промышленныхъ центрахъ, чѣмъ въ остальныхъ общинахъ,—въ большихъ городахъ ниже, чѣмъ въ небольшихъ.

Въ нѣкоторыхъ сельскихъ или промышленныхъ общинахъ случается иногда такъ, что весь первый классъ представленъ однимъ только избирателемъ. Въ такихъ случаяхъ этотъ избиратель въ полномъ смыслѣ слова располагаетъ правомъ назначенія.

Для общинныхъ выборовъ, гдѣ кандидаты избираются непосредственно, это было бы крайне серьезнымъ неудобствомъ. Эта отрицательная сторона исчезаетъ при выборахъ въ ландтагъ, которые, какъ будетъ сказано ниже, совершаются въ двухъ степеняхъ. При двухъ-степенныхъ выборахъ право избирателя первой степени ограничивается назначеніемъ делегата, который смѣшается съ толпой другихъ делегатовъ, избранныхъ различными бюро даннаго округа. И его голосъ не будетъ имѣть никакого реальнаго значенія, если онъ не принадлежитъ къ большинству. Если бы дѣло шло о мѣстныхъ

выборахъ, то нашъ единственный избиратель одинъ назначалъ бы третью часть гласныхъ. Не слѣдуетъ забывать, что часто жители какой-нибудь мѣстности придаютъ больше значенія своему мѣстному представительству, чѣмъ парламентскимъ выборамъ. Первое затрагиваетъ ихъ непосредственные интересы, тогда какъ послѣдніе доставляютъ имъ весьма слабое участіе въ рѣшеніи государственныхъ дѣлъ.

Налоги, принимаемые здѣсь въ разсчетъ,—это въ большинствѣ случаевъ (50—60%) прямые мѣстные налоги (общинные, провинціальные и окружные). Пропорція эта еще выше въ сельскихъ промышленныхъ центрахъ.

Произведенная на указанныхъ основаніяхъ классификація все-таки можетъ приводить къ самымъ различнымъ результатамъ, смотря по тому, прилагается-ли она къ болѣе, или къ менѣе значительнымъ группамъ. Для парламентскихъ выборовъ избирательные списки составляются по избирательнымъ бюро, а для общинныхъ выборовъ всѣ муниципальные избиратели заносятся на одинъ списокъ. Въ первомъ случаѣ вліяніе отдѣльнаго человѣка даетъ себя чувствовать гораздо сильнѣе, а избиратель одного квартала оказывается чаще въ гораздо болѣе выгодномъ положеніи, чѣмъ избиратель сосѣдняго квартала, уплачивающій одинаковую съ нимъ сумму налоговъ. Гораздо выгоднѣе быть избирателемъ перваго класса въ бѣдномъ кварталѣ, чѣмъ избирателемъ втораго класса въ богатомъ участкѣ. Въ отличіе отъ этого порядка, приводящаго къ самымъ ненормальнымъ послѣдствіямъ, избирательныя бюро, учрежденныя для муниципальныхъ выборовъ, не оказываютъ никакого вліянія на составъ классовъ.

Несмотря на всѣ эти правила, играющія роль предохранительныхъ мѣръ, могутъ имѣть и дѣйствительно имѣютъ мѣсто отдѣльные случаи, приводящіе

къ уродливымъ результатамъ. Но подобныя случайности присущи всякому режиму, поскольку онѣ остаются крайне рѣдкими исключеніями.

Одинъ изъ самыхъ поразительныхъ фактовъ аномалій, наблюдающихся во время законодательныхъ выборовъ,— это случай, бывшій съ имперскимъ канцлеромъ, княземъ Гогенлоэ. Онъ былъ однимъ изъ самыхъ крупныхъ плательщиковъ всего королевства; но Лейпцигская улица, на которой находится домъ имперскаго канцлера, является резиденціей крупныхъ финансистовъ. Поэтому Гогенлоэ былъ внесенъ въ избирательный списокъ третьяго класса и голосовалъ вмѣстѣ со своими швейцарами, тогда какъ въ другомъ округѣ города Берлина наиболѣе обложенные плательщики уплачиваютъ весьма незначительный налогъ, и второстепенные служащіе или мелкіе заводчики состоятъ тамъ избирателями перваго класса *).

Кромѣ того, составленіе избирательныхъ списковъ обыкновенно поручается общинному управленію. Намъ никогда не приходилось слышать, чтобы послѣднее злоупотребляло своей властью (какъ это иногда бываетъ во Франціи) въ ущербъ интересамъ своихъ противниковъ или меньшинства. А, между тѣмъ, теоретически трехклассная система представляетъ, казалось бы, больше всего удобствъ для всякихъ злоупотребленій. Заинтересованнымъ лицамъ предоставляется три дня на принесеніе своихъ жалобъ. Но развѣ частныя лица съ помощью находящихся въ ихъ распоряженіи средствъ могутъ даже въ теченіе трехъ мѣсяцевъ провѣрить всѣ избирательные списки и проконтролиро-

*) Les élections en Europe à la fin du XIX-e siècle, соч. Лефевръ—Понталиса, Парижъ, изд. Plon-Nourrit, стр. 149.

вать правильность классификаціи (а вѣдь это тоже необходимо сдѣлать), такъ какъ вліяніе каждаго избирателя на исходъ выборовъ зависитъ не только отъ точности относящихся къ нему свѣдѣній, но также отъ правильности всѣхъ указаній, относящихся ко всѣмъ остальнымъ избирателямъ? Прежде всего нужно было бы провѣрить указанія, относящіяся ко всѣмъ отдѣльнымъ лицамъ, затѣмъ составить списокъ податныхъ окладовъ всѣхъ избирателей и, наконецъ, провѣрить распредѣленіе ихъ по классамъ. Прусскіе избиратели всецѣло полагаются на добросовѣстность городскихъ управленій. Помимо того, законъ угрожаетъ суровымъ наказаніемъ муниципальнымъ и другимъ чиновникамъ, которые стали бы недобросовѣстно относиться къ возложеннымъ на нихъ обязанностямъ.

Это изложеніе трехклассной системы и способовъ ея примѣненія къ законодательнымъ и административнымъ выборамъ мы закончимъ сравнительными данными относительно числа избирателей, участвующихъ въ тѣхъ и другихъ выборахъ во всѣхъ трехъ классахъ. Мы увидимъ, что пропорція избирателей первыхъ двухъ классовъ во время выборовъ въ ландтагъ по общему правилу ниже, чѣмъ во время общинныхъ выборовъ.

Въ городахъ, населеніе которыхъ превышаетъ 10.000 человѣкъ, избиратели въ среднемъ распредѣляются по классамъ слѣдующимъ образомъ:

Во время	Въ I кл.	Во II кл.	Въ III кл.
Парламентскихъ выборовъ	2,39%	8,98%	88,62%
Общинныхъ выборовъ	1,27%	7,24%	91,49%

Болѣе подробныя данныя, охватывающія 289 городовъ съ населеніемъ свыше 10.000 жителей, 23 промышленныхъ поселка и 66 другихъ селъ, даютъ слѣдующую пропорцію на каждые 100 избирателей:

	Въ городахъ.		Въ промышл. поселкахъ.		Въ другихъ селахъ.	
	Выборы въ ландтагъ.	Общинные выборы.	Выборы въ ландтагъ.	Общинные выборы.	Выборы въ ландтагъ.	Общинные выборы.
I классъ	3,31	3,85	3,27	1,19	4,14	5,44
II классъ	10,36	13,38	16,17	10,02	13,48	17,52
III классъ	86,33	82,77	80,56	88,79	82,39	77,30

Цензъ, требующійся отъ общинныхъ избирателей, устраняетъ изъ третьяго класса значительное количество избирателей, внесенныхъ въ парламентскіе избирательные списки; но, кромѣ того, косвенное вліяніе ценза сказывается и въ томъ, что приходится платить больше налоговъ, чтобы попасть во второй классъ, для участія въ общинныхъ выборахъ, чѣмъ для участія въ законодательныхъ выборахъ.

Распредѣленіе избирателей по классамъ, повсюду одинаковое для парламентскихъ выборовъ, не вездѣ совершается по одному и тому же образцу для мѣстныхъ выборовъ.

Въ сельскихъ общинахъ бывшаго Ганноверскаго королевства, присоединеннаго въ 1866 году къ Пруссіи, существуютъ избирательные классы, но избиратели распредѣляются по этимъ классамъ не по суммѣ уплачиваемыхъ ими налоговъ, а по цѣнности принадлежащихъ имъ заведеній и имуществъ, распредѣленныхъ по нѣсколькимъ разрядамъ.

Въ Зигмарингенскомъ округѣ составъ трехъ классовъ тоже опредѣляется не размѣрами обложенія.

Бывшій вольный городъ Франкфуртъ уже 35 лѣтъ принадлежитъ къ прусскому королевству, но на него никогда не распространялось дѣйствіе общей трехклассной системы. Избирательное право тамъ равное и тайное, но оно основано на цензитарномъ принципѣ. Здѣсь, какъ и повсюду, соціалисты пытались добиться всеобщаго избирательнаго права. Они указывали, что, благодаря существованію ценза, отъ пользованія избирательнымъ правомъ устранены во Франкфуртѣ 21.000 человѣкъ: въ 1893 году насчитывалось въ этомъ городѣ 14.000 муниципальныхъ избирателей, тогда какъ для выборовъ въ ландтагъ ихъ насчитывалось 27.000, а въ рейхстагъ—42.000 человѣкъ. Во Франкфуртѣ для пользованія избирательнымъ правомъ необходимо обладать доходомъ въ 1.200 марокъ, тогда какъ въ другихъ мѣстахъ Пруссіи достаточно имѣть 900 марокъ: одно это различіе лишаетъ избирательнаго права 4.000 человѣкъ. Изъ 61 гласнаго—52 домовладѣльцы, а мелкіе квартиранты вовсе не имѣютъ во Франкфуртской думѣ своихъ представителей. Предложеніе соціалистовъ было отвергнуто въ муниципальномъ совѣтѣ большинствомъ 25 голосовъ противъ 20. Прогрессисты голосовали противъ, такъ какъ они полагали, что предложеніе это не пройдетъ, и что правительство ни въ коемъ случаѣ его не утвердитъ *).

§ 5. Двухстепенные выборы.

Депутаты въ законодательное собраніе избираются путемъ двухстепенныхъ выборовъ, члены муниципальныхъ совѣтовъ—посредствомъ прямыхъ выборовъ.

Для избранія депутатовъ избиратели должны только

*) Sociale Praxis. VI, стр. 107.

назначить делегатовъ, избирателей второй степени; при выборахъ же въ общинный совѣтъ избиратели каждаго класса непосредственно избираютъ членовъ совѣта (статья 25 закона 1900 года).

Это очень важное различіе.

На первый взглядъ трехклассная система обезпечиваетъ каждому классу равную долю вліянія. И дѣйствительно, въ первой степени каждый изъ нихъ давитъ съ одинаковой силой на чашку вѣсовъ, и, такимъ образомъ, совершается распредѣленіе избирательной силы между избирателями пропорціонально падающему на нихъ финансовому бремени.

Прямые выборы фактически обезпечиваютъ каждому классу ровно третью часть членовъ общиннаго совѣта.

Косвенные выборы обезпечиваютъ ему только треть делегатовъ; послѣдніе должны избрать депутата всѣ вмѣстѣ. Каждый избирательный округъ посылаетъ только одного депутата. Делегаты трехъ классовъ въ совокупности составляютъ окончательную избирательную коллегію. Очень часто делегаты первыхъ двухъ классовъ заключаютъ спеціальный или молчаливый договоръ, объясняющійся солидарностью ихъ интересовъ, и совокупными силами проваливаютъ кандидата, выставленнаго делегатами третьяго класса. Эта особенность прусскихъ избирательныхъ законовъ больше всего вредитъ прогрессивнымъ партіямъ. Это—полное подавленіе автономіи классовъ. И, вслѣдствіе этого, несмотря на всеобщее избирательное право, законодательные выборы здѣсь отличаются гораздо болѣе консервативнымъ характеромъ, чѣмъ мѣстные выборы.

Нѣкоторыя детали помогутъ намъ точнѣе уяснить себѣ дѣйствіе двухстепенной системы выборовъ.

Парламентскій избирательный округъ всегда дѣлится

на нѣсколько избирательныхъ секцій (или бюро), община же—лишь въ исключительныхъ случаяхъ *).

Дѣленіе парламентскаго избирательнаго округа на секціи производится по общинамъ. Каждая секція должна обнимать отъ 750 до 1.749 жителей. Лишь только въ общинѣ насчитывается 1.750 жителей, она подраздѣляется на секціи **).

Избирательныя бюро не раздѣляются по классамъ. Всѣ три класса вотируютъ въ одномъ и томъ же бюро.

Но въ этомъ бюро избиратели не смѣшиваются. Избиратели третьяго класса подаютъ голоса первыми, затѣмъ слѣдуютъ избиратели второго класса и, наконецъ, перваго.

Число делегатовъ или избирателей второй степени расчитывается по 1 на 250 жителей или по 1 делегату каждаго класса на 750 жителей. Ни одно бюро не можетъ назначать менѣе трехъ или болѣе шести делегатовъ. Вотъ, почему секціи должны насчитывать отъ 750 до 1.749 жителей.

Если на секцію приходится 4 или 5 делегатовъ, то ясно, что не каждому классу достанется одинаковое число избирателей второй степени. Этому горю стараются помочь системой компенсаціи.

Если имѣется только одинъ делегатъ сверхъ трехъ, то онъ достается второму классу; если же ихъ два, то они избираются двумя остальными классами.

Въ сельскихъ округахъ эти излишки въ общемъ почти уравновѣшиваются.

Въ городахъ компенсація совершается не такъ гладко и не съ такой точностью.

---

*) Законъ 30 іюня 1900 г., ст. 6.

**) Берлинъ раздѣленъ для выборовъ въ ландтагъ на 1,202 избирательныхъ бюро, а для выборовъ въ рейхстагъ—на 663 секціи.

Количество такихъ бюро, гдѣ одинъ дополнительный делегатъ достается второму классу, на цѣлую тысячу превышаетъ число бюро, гдѣ два другіе класса имѣютъ своихъ дополнительныхъ делегатовъ. При общей суммѣ 24.130 секцій и 110.613 делегатовъ это составляетъ разницу въ 1%.

Делегаты, избранные въ различныхъ бюро, составляютъ избирательный корпусъ второй степени въ данномъ избирательномъ округѣ. Имъ принадлежитъ выборъ депутата, каково бы ни было ихъ число.

Делегаты обязательно должны принимать участіе въ голосованіи. Избиратели же первой степени могутъ воздерживаться отъ подачи голоса и не подвергаются за это никакому наказанію.

Полномочія делегатовъ продолжаются въ теченіе всего времени засѣданія ландтага. Если въ палатѣ депутатовъ открывается вакансія, то делегаты собираются и избираютъ новаго депутата. Избиратели первой степени созываются лишь въ томъ случаѣ, если откроется вакансія въ коллегіи делегатовъ ихъ округа.

Депутаты и члены муниципальнаго совѣта избираются абсолютнымъ большинствомъ голосовъ. Впрочемъ, на практикѣ существуютъ въ различныхъ мѣстахъ нѣкоторыя незначительныя отличія.

Если при первомъ голосованіи не образовалось абсолютнаго большинства, то въ законодательныхъ выборахъ перебаллотировка ограничивается первыми двумя кандидатами, получившими относительно наибольшее число голосовъ, только въ томъ случаѣ, когда дѣло доходитъ до третьяго голосованія *). При коммунальныхъ же выборахъ допускается только два голосованія: во время пе-

*) Ст. 28 постановленія, принятаго 18 сентября 1893 года въ совѣтѣ министровъ.

ребаллотировокъ избиратели простымъ большинствомъ избираютъ изъ числа кандидатовъ, получившихъ наибольшее число голосовъ въ первыхъ выборахъ, вдвое больше гласныхъ, чѣмъ осталось вакантныхъ мѣстъ.

§ 6. Открытая баллотировка.

Какъ законодательные, такъ и общинные выборы производятся въ Пруссіи открытой баллотировкой. Депутаты же въ рейхстагъ избираются посредствомъ закрытой баллотировки.

Избиратель долженъ отмѣтить въ избирательномъ протоколѣ, за какого кандидата онъ вотируетъ. Кромѣ того, онъ долженъ самъ записать (или попросить кого-нибудь записать за себя) свой вотумъ на избирательномъ реестрѣ, сбоку отъ своего имени. Такимъ образомъ, голосованіе здѣсь не только открытое, но отъ него остается еще вещественный слѣдъ.

При двухстепенныхъ выборахъ въ обѣихъ степеняхъ примѣняется открытая баллотировка.

§ 7. Юридическія лица.

Мы уже видѣли, что прусскій законъ допускаетъ къ участію въ общинныхъ выборахъ и такихъ избирателей, которыхъ онъ устраняетъ отъ участія въ парламентскихъ выборахъ.

Точно такъ же обстоитъ дѣло и съ юридическими лицами. Послѣднія въ Пруссіи, какъ, впрочемъ, и повсюду, привлекаются къ уплатѣ налоговъ. Въ отличіе отъ того, что установлено въ другихъ странахъ и даже въ самой Пруссіи для выборовъ въ ландтагъ, налогъ, уплачиваемый юридическими лицами, принимается въ разсчетъ при составленіи избирательныхъ спис-

ковъ для общинныхъ выборовъ. Съ точки зрѣнія прусскаго законодателя, это является лишь логическимъ и естественнымъ выводомъ изъ того принципа, по которому избирательныя права должны точно соотвѣтствовать общественнымъ повинностямъ. То препятствіе, передъ которымъ всегда отступало бельгійское государственное право (но которое, однако, никогда не стѣсняло гражданскаго или торговаго права), и которое заключается въ томъ, что юридическія лица могутъ выступать не иначе, какъ черезъ представителя,—не считается въ данномъ случаѣ рѣшительнымъ препятствіемъ. Компанія или общество, обладающія правами юридическаго лица, могутъ подавать свой голосъ черезъ особаго уполномоченнаго, подобно тому какъ они выступаютъ въ судѣ черезъ представителя.

Условія мѣстнаго избирательнаго права въ Пруссіи одинаковы для юридическихъ лицъ и обыкновенныхъ гражданъ съ одной лишь оговоркой. Для того, чтобы это распространеніе избирательнаго права на общества не привело къ злоупотребленіямъ и не создало почвы для мошенничества, законъ 30 мая 1853 года, регулирующій муниципальную организацію городовъ въ семи восточныхъ провинціяхъ, вводитъ нѣкоторыя ограниченія. Къ пользованію избирательными правами по этому закону допускаются лишь такія юридическія лица, которыя уплачиваютъ больше налоговъ, чѣмъ одинъ изъ трехъ наиболѣе обложенныхъ плательщиковъ данной общины. То же самое правило дѣйствуетъ въ городахъ и селахъ Вестфаліи. Въ остальныхъ провинціяхъ достаточно владѣть въ сельскихъ общинахъ недвижимымъ имуществомъ опредѣленной цѣнности; въ Гессенъ-Нассау нужно платить 16 марокъ государственнаго поземельнаго налога.

Въ этихъ предѣлахъ въ Германіи признается спра-

ведливымъ и умѣстнымъ привлекать къ участію въ веденіи мѣстныхъ дѣлъ и юридическія лица, на которыя иногда ложится самая крупная доля общиннаго бюджета.

Это правило приводитъ, впрочемъ, на практикѣ къ крайностямъ и злоупотребленіямъ. Во многихъ сельскихъ общинахъ, превратившихся въ промышленные центры, акціонерныя компаніи являются единственными избирателями перваго класса; число ихъ увеличивается, тогда какъ, въ общемъ, число избирателей первыхъ двухъ классовъ обнаруживаетъ тенденцію къ уменьшенію. Кромѣ того, неустойчивость промышленныхъ предпріятій часто вноситъ колебанія въ классификацію избирателей въ такихъ общинахъ, гдѣ крупныя заведенія принадлежатъ юридическимъ лицамъ. Вотъ два примѣра: въ Ордѣ въ 1892 г. былъ лишь одинъ избиратель перваго класса (товарищество), а въ слѣдующемъ году ихъ было 45; въ Эссенѣ въ одномъ и томъ же классѣ послѣдовательно было 1, 2 и 5 избирателей.

Съ другой стороны, государство (именно въ провинціи Гессенъ-Нассау) предоставило самому себѣ избирательныя права, которыми пользуются юридическія лица при общинныхъ выборахъ. Подъ тѣмъ предлогомъ, что оно платитъ налоги въ качествѣ желѣзнодорожной, лѣсной, удѣльной и податной администраціи, оно заставило включать себя въ число общинныхъ избирателей. Оно пользуется также множественными вотумами*). Единственный предѣлъ, который ставится его праву,—это запрещеніе пользоваться въ одной и той же общинѣ болѣе, чѣмъ однимъ голосомъ.

Рейнская провинція составляетъ единственное исклю-

---

*) См. выше, стр. 10.

ченіе изъ всѣхъ этихъ правилъ: юридическія лица лишены тамъ избирательнаго права. Такимъ образомъ, мы видимъ новое отличіе въ пестромъ прусскомъ избирательномъ законодательствѣ.

§ 8. Второстепенные пункты различія между парламентскимъ и мѣстнымъ избирательнымъ правомъ.

1) Законодательные выборы въ рейхстагъ—одноименные, т. е. каждый округъ избираетъ только одного депутата. Выборы въ ландтагъ почти всѣ одноименные или двухъименные: 105 избирательныхъ округовъ посылаютъ въ ландтагъ по 1 депутату, 125 по 2 депутата и лишь 26 по 3. Члены муниципальнаго совѣта избираются по спискамъ, причемъ каждый классъ избираетъ однимъ кандидатомъ больше, чѣмъ ему полагается имѣть гласныхъ; иногда, впрочемъ, города раздѣляются на избирательные округа. Чаще всего это имѣетъ мѣсто въ третьемъ классѣ, состоящемъ изъ значительнаго числа избирателей. Въ городѣ Галле, напримѣръ, избиратели I и II классовъ голосуютъ всѣ сразу, а избиратели III класса образуютъ пять избирательныхъ округовъ, одинъ изъ которыхъ избираетъ двухъ гласныхъ, а остальные четыре—по одному.

Рейхстагъ и ландтагъ обновляются цѣликомъ каждые пять лѣтъ. Общинные совѣты обновляются по третямъ каждые два года.

Такимъ образомъ, вопросы избирательной процедуры, которымъ въ другихъ странахъ приписывается огромное значеніе, въ Пруссіи разрѣшаются совершенно различно въ зависимости отъ того, идетъ-ли дѣло о законодательныхъ, или о мѣстныхъ выборахъ.

Укажемъ мимоходомъ на статью 21 избирательнаго

закона, вмѣняющую въ обязанность духовенству обращать вниманіе своей паствы на гражданскій долгъ избирателей во время церковной службы, предшествующей выборамъ.

2) Парламентскіе избиратели ничѣмъ не ограничены въ выборѣ своихъ депутатовъ.

Что же касается мѣстныхъ выборовъ, то статья 16 закона 1900 года установляетъ, что половина членовъ общиннаго совѣта каждаго класса должна состоять изъ лицъ, владѣющихъ домами на правахъ полной собственности, пользованія или фидеикомисса. Владѣнія сараями, хозяйственными постройками и т. п. недостаточно. Если выборы не привели къ избранію надлежащаго числа такихъ собственниковъ, то гласные не-собственники, получившіе меньшее число голосовъ, должны отказаться отъ своихъ полномочій, а на ихъ мѣсто выбираются другіе гласные.

Это правило примѣняется во всѣхъ городахъ королевства, а въ Рейнской провинціи даже въ селахъ. Въ Вестфаліи $^2/_3$ членовъ совѣта во всѣхъ безъ исключенія общинахъ должны владѣть жилыми домами.

Въ сельскихъ общинахъ восточныхъ провинцій, Шлезвигъ-Гольштиніи и Гессенъ-Нассау достаточно, чтобы половина общинныхъ членовъ совѣта состояла изъ мѣстныхъ жителей.

Въ настоящее время эта пропорція (половина) фактически вездѣ уже стала выше. Въ Берлинѣ насчитывалось:

въ январѣ 1890 г.—83 домовладѣльца на 125 гласныхъ*).
„ „ 1896 „—87 „ „ „ „

Въ Бреславѣ $^3/_4$ гласныхъ—домовладѣльцы; но обыкновенно пропорція эта достигаетъ 80—90%.

*) Verwaltungsbericht, 1889—1895, I, стр. 14.

Въ Саксоніи, напр., въ Лейпцигѣ, Дрезденѣ и Хемницѣ, законы требуютъ, чтобы ровно половина членовъ общиннаго совѣта состояла изъ домовладѣльцевъ.

Во всѣхъ этихъ случаяхъ указанное правило имѣетъ цѣлью создать гарантію въ пользу собственниковъ и не дать возможности квартиронанимателямъ или нанимателямъ мебелированныхъ комнатъ получить большинство въ муниципальномъ совѣтѣ.

3) Для пользованія избирательными правами требуется жить въ одномъ мѣстѣ:

а) для участія въ выборахъ въ ландтагъ — 6 мѣсяцевъ.

б) для участія въ мѣстныхъ выборахъ—1 годъ, кромѣ провинціи Гессенъ-Нассау, гдѣ требуется два года.

4) Для участія въ общинныхъ выборахъ нужно имѣть отъ роду 24 года, для участія въ выборахъ депутатовъ ландтага и рейхстага—25 лѣтъ.

§ 9. Мѣстныя особенности органовъ самоуправленія.

Мы уже неоднократно имѣли случай указывать на многочисленные варіанты избирательныхъ законовъ въ зависимости отъ того, примѣняются ли они къ той, или иной области, къ городамъ или къ селамъ. Слѣдуетъ указать еще на нѣкоторыя различія.

1) Въ нѣкоторыхъ частяхъ государства въ муниципальныхъ совѣтахъ имѣются члены по праву.

а) Въ сельскихъ общинахъ Рейнской провинціи землевладѣльцы, обладающіе жилыми домами въ предѣлахъ общины и уплачивающіе ежегодно не меньше 150 марокъ поземельнаго налога, входятъ въ общинный совѣтъ по праву, если только они удовлетворяютъ общимъ условіямъ электората.

То же самое правило дѣйствуетъ и въ небольшихъ сельскихъ общинахъ провинціи Гессенъ-Нассау, т. е. въ такихъ общинахъ, гдѣ исполнительная власть не довѣряется коллегіи, состоящей, по крайней мѣрѣ, изъ трехъ старостъ и бургомистра.

Палата депутатовъ еще въ 1876 году требовала отмѣны этой привиллегіи крупныхъ плательщиковъ. Тамъ, гдѣ послѣдніе пользуются своимъ правомъ, они еще больше усиливаютъ группу гласныхъ-домовладѣльцевъ, которая и безъ того составляетъ половину или двѣ трети общиннаго совѣта.

б) Очень часто членами общиннаго совѣта по праву являются также представители исполнительной власти въ общинѣ, даже если они не состоятъ выборными гласными. Такой привиллегіей пользуются въ сельскихъ общинахъ восточныхъ провинцій бургомистръ и оба старосты, а въ Шлезвигъ-Гольштиніи—бургомистръ и его замѣститель.

Въ такихъ общинахъ представители исполнительной власти сами по себѣ составляютъ цѣлую четверть общиннаго совѣта. Избиратели назначаютъ тамъ втрое большее число гласныхъ, чѣмъ сколько насчитывается гласныхъ по праву. Впрочемъ, мѣстные статуты могутъ увеличить число гласныхъ и довести его до 21 въ Шлезвигъ-Гольштиніи и до 24 въ остальныхъ провинціяхъ.

Тѣ же правила имѣютъ силу и для Гессенъ-Нассау съ тѣмъ только ограниченіемъ, что въ большихъ селахъ, гдѣ совѣтъ состоитъ изъ 12—18 гласныхъ, только бургомистръ или его замѣститель могутъ быть членами по праву.

Наконецъ, въ Вестфаліи и въ Рейнской провинціи общинный староста имѣетъ такой же рѣшающій голосъ, какъ и выборные члены общиннаго совѣта *).

*) См. Georg Evert, Die Dreiklassenwll in den Preussischen Stadt-und Landgemeinden. Berlin, Heymans, 1901, стр. 4.

2. Есть и такія общины, въ которыхъ выборовъ вовсе не бываетъ; общинными дѣлами завѣдуетъ тамъ мѣстный сходъ. Избраніе гласныхъ является необходимымъ только тамъ, гдѣ мѣстное общество слишкомъ велико, и гдѣ, поэтому, рѣшеніе общественныхъ дѣлъ на сходѣ представляется практически неудобнымъ. Здѣсь происходитъ нѣчто подобное тому, что бываетъ въ коммерческихъ товариществахъ. Послѣднія тоже должны прибѣгать къ назначенію уполномоченныхъ только въ томъ случаѣ, если число участниковъ достигло такихъ размѣровъ, что общее собраніе членовъ не въ состояніи съ пользой руководить дѣлами товарищества. До тѣхъ поръ, пока число избирателей общины въ семи восточныхъ провинціяхъ, въ Шлезвигъ-Гольштиніи и въ Гессенъ-Нассау не достигаетъ 40 человѣкъ, онѣ не избираютъ общиннаго совѣта; общественными дѣлами завѣдуетъ общинный сходъ. Значительное количество прусскихъ селъ весьма слабо населено. Изъ 30.722 общинъ Восточной Пруссіи въ 7,418 насчитывается меньше ста жителей *).

Во всякомъ случаѣ окружная комиссія можетъ назначить правильные выборы даже въ такихъ малонаселенныхъ пунктахъ, если этого пожелаетъ избирательный корпусъ или если этого требуютъ общественные интересы. Даже въ болѣе крупныхъ общинахъ, имѣющихъ свыше 300 жителей, часто веденіе общественныхъ дѣлъ остается въ рукахъ схода.

Сельскія общины Вестфаліи и Рейнской провинціи имѣютъ выборный совѣтъ только въ томъ случаѣ, если въ нихъ насчитывается не менѣе 18 избирателей. Въ отличіе отъ дѣйствующаго въ остальныхъ провинціяхъ

*) L. Paul Dubois, L'Évolution des institutions communales en Prusse et en Angleterre. Revue Politique et Parlémentaire, т. XIII, стр. 314.

правила, мѣстный статутъ можетъ установить (въ Вестфаліи и въ Кобленцскомъ округѣ), что эта форма непосредственнаго народнаго управленія муниципальными дѣлами будетъ сохранена даже и въ томъ случаѣ, если въ общинѣ будетъ и больше 18 избирателей.

На общинныхъ сходахъ каждый избиратель располагаетъ, по меньшей мѣрѣ, однимъ голосомъ. Но во всякомъ случаѣ $^2/_3$ голосовъ должны принадлежать домовладѣльцамъ. Для достиженія этой цѣли примѣняется система множественныхъ вотумовъ. Избиратели, уплачивающіе отъ 20 до 50 марокъ поземельнаго налога, обладаютъ двумя голосами, уплачивающіе отъ 50 до 100 марокъ—тремя голосами, уплачивающіе свыше 100 марокъ—четырьмя голосами,—если это не противорѣчитъ мѣстнымъ статутамъ *). Владѣльцы промышленныхъ заведеній пользуются тѣми же преимуществами, что и домовладѣльцы. Одному избирателю не можетъ принадлежать на сходѣ больше трети всѣхъ голосовъ.

Если вѣрить одному автору, писавшему по этому вопросу **), —система общинныхъ сходовъ допускаетъ множество злоупотребленій, такъ какъ личные конфликты часто играютъ здѣсь слишкомъ замѣтную роль.

3. Прусское законодательство такъ бережно относится къ историческимъ традиціямъ и формамъ, съ которыми народъ издавна свыкся, что даже названія общинныхъ властей не вездѣ одинаковы. Это создаетъ новое затрудненіе для человѣка, желающаго ознакомиться съ прусскимъ административнымъ правомъ, такъ какъ одно и тоже названіе въ различныхъ мѣстахъ означаетъ совершенно различныя учрежденія.

*) Holtz, l. c. стр. 189.
**) Staatslexicon, 2-ое изданіе. Бахемъ. V, Gemeinde-Ordnung. стр. 757.

Чаще всего общинный совѣтъ называется Gemeinde-Vertrettung, въ Вестфаліи ему дается названіе Gemeinde-Versammlung. Слова Gemeinderath и Schöffenrath означаютъ въ Рейнской провинціи общинное управленіе, а въ другихъ мѣстахъ исполнительную власть. Выраженія Gemeindeausschuss или Bürgerausschuss также означаютъ исполнительную коллегію, а въ Гессенъ-Нассау—совѣтъ.

§ 10. Результаты этихъ различій.

Въ сравненіи съ Франціей Пруссія является обѣтованной землей децентрализаціи и мѣстнаго самоуправленія. Совершенно противоположнымъ характеромъ отличается французскій режимъ, при которомъ всѣ муниципальные интересы поглощаются государственными.

Всѣ функціи общиннаго самоуправленія въ Германіи безвозмездны и обязательны.

Въ Германіи члены общиннаго совѣта вербуются, по общему правилу, изъ среды самыхъ почетныхъ и заслуженныхъ гражданъ; званіе гласнаго считается чрезвычайно почетнымъ. Богатые купцы, представители либеральныхъ профессій добиваются этого званія, какъ особенной чести. Шоу указываетъ, что въ Германіи члены общиннаго совѣта обыкновенно отличаются болѣе высокимъ образовательнымъ уровнемъ, чѣмъ въ Америкѣ и даже въ Англіи. Ученые экономисты и профессора университетовъ не брезгаютъ этими должностями и относятся къ исполненію ихъ съ величайшей добросовѣстностью.

Для тѣхъ, кто пожелаетъ составить себѣ представленіе о результатахъ каждой изъ указанныхъ избирательныхъ системъ на основаніи статистическихъ данныхъ, мы приводимъ эти данныя о результатахъ выборовъ въ Берлинѣ.

Статистика берлинскихъ выборовъ.

(Verwaltungsbericht 1889—95, I, стр. 16—17).

Къ тому времени, къ которому относятся эти данныя, важныя реформы, заключающіяся въ избирательномъ законѣ 1900 года, были уже осуществлены въ Берлинѣ. Поэтому приводимыя цифры даютъ точное понятіе о современномъ положеніи вещей.

Выборы въ ландтагъ.

Годы.	I классъ.			II классъ.			III классъ.			Средняя для трехъ классовъ.
	Избирателей.	Вотирующихъ.		Избирателей.	Вотирующихъ.		Избирателей.	Вотирующихъ.		
		Число.	Въ %.		Число.	Въ %.		Число избират. въ тѣхъ окр., гдѣ имѣли мѣсто выборы.	Въ %.	
1888	5.491	3.598	65,5	23.784	11.629	48,9	264.103	58.416	22,1	25,10
1893	5.930	3.482	58,7	28.342	10.952	38,6	313.510	35.935	11,5	14,5

Выборы въ рейхстагъ.

Годы.	Избирателей.	Вотирующихъ.	%
1887	315.114	233.271	74
1890	352.783	240.237	68,1
1893	373.930	270.182	72,3

Муниципальные выборы.

Годы.	I классъ. Избирателей.	I классъ. Вотировавшихъ. Число.	I классъ. Вотировавшихъ. Въ %	II классъ. Избирателей.	II классъ. Вотировавшихъ. Число.	II классъ. Вотировавшихъ. Въ %	III классъ. Избирателей.	III классъ. Число избирательныхъ округахъ, гдѣ происходили выборы.	III классъ. Вотировавшихъ. Число.	III классъ. Вотировавшихъ. Въ %	Средняя для трехъ классовъ.
1889	3.540	1.929	54,4	17.336	7.674	44,1	265.983	73.889	21.830	29,5	33,1
1891	3.571	1.812	50,7	17.885	7.656	12,8	249.563	95.729	31.711	33,1	35,2
1893	2.045	976	47,7	13.049	4.858	37,2	275.219	96.543	25.596	26,5	28,2
1895	1.486	730	49,1	9.432	4.148	13,9	289.973	83.264	26.996	32,4	33,9

Примѣчаніе. — Каждые два года происходятъ выборы—для первыхъ двухъ классовъ во всѣхъ округахъ, а для третьяго класса только въ третьей части избирательныхъ округовъ. Сокращеніе числа избирателей въ первыхъ двухъ классахъ объясняется финансовыми реформами, которыя значительно повысили налоги, падающіе на зажиточные и богатые слои населенія.

Эти таблицы показываютъ, что число воздержаній больше при выборахъ въ ландтагъ, чѣмъ при выборахъ въ думу, и что оно меньше всего при выборахъ въ рейхстагъ. Это наблюдается во всей странѣ. Въ 1898 году въ выборахъ въ рейхстагъ принимало участіе 68% избирателей, а въ выборахъ въ ландтагъ меньше половины.

Въ Познанской провинціи средній процентъ избирателей, принимавшихъ участіе въ выборахъ въ ландтагъ, составлялъ 46,38%, а въ провинціи Ганноверъ только 9,56%. Эти двѣ провинціи дали самую низшую цифру. Максимумъ вотирующихъ наблюдался въ польскомъ округѣ Витково, гдѣ изъ общаго числа записанныхъ избирателей подали голосъ 79,47%.

Въ 802 избирательныхъ бюро не явился ни одинъ избиратель одного изъ трехъ классовъ.

Изъ этого числа приходится:

на	I классъ	584 бюро
„	II „	111 „
„	III „	107 „

Нетрудно понять причины этого воздержанія. Опытъ всѣхъ предыдущихъ выборовъ показалъ, что для избирателей 3-го класса безполезно пользоваться своимъ правомъ голоса; система двухстепенныхъ выборовъ дѣлаетъ безрезультатными всѣ ихъ усилія. Безсиліе меньшинства, даже цѣлаго класса избирательнаго округа, провести своихъ кандидатовъ лишаетъ всякаго интереса участіе въ выборахъ, на которое избиратели начинаютъ смотрѣть, какъ на пустую, ни къ чему не ведущую формальность.

На муниципальныхъ выборахъ не существуетъ такого громаднаго неравенства между отдѣльными избирательными округами. Избирательные списки часто пересматриваются, для того чтобы достигнуть возможно

болѣе равномѣрнаго распредѣленія полномочій между группами населенія одинаковаго размѣра. Совершенно иначе обстоитъ дѣло при выборахъ въ законодательныя собранія.

Въ среднемъ одинъ депутатъ ландтага приходится на 69.186 жителей. Но почти всѣ избирательные округа сильно отклоняются отъ этой средней. Въ Берлинѣ одинъ депутатъ приходится на 272.307 жителей. Далѣе, если мы примемъ въ разсчетъ избирательный корпусъ, то окажется, что, въ среднемъ, 1 депутатъ приходится на 13.833 избирателей первой степени; но въ дѣйствительности эта цифра по отдѣльнымъ избирательнымъ округамъ колеблется отъ 63.129 до 7.489 избирателей. Въ то время, какъ, въ среднемъ, каждый округъ насчитываетъ 255 избирателей второй степени, дѣйствительныя цифры колеблются между 999 и 132.

При выборахъ въ рейхстагъ разница не менѣе поразительна:

	Одинъ депутатъ приходится на—	
	жителей:	избирателей:
Въ среднемъ	131.685	28.819
Шаумбургъ-Липпе	41.224	8.947
Округъ Шлетштадтъ (Эльзасъ-Лотарингія) . .	69.135	15.178
Въ Берлинѣ есть округъ, въ которомъ . . .	586.926	156.230

Трудно выразить въ точныхъ цифрахъ различіе результатовъ, вытекающихъ для каждой партіи изъ различныхъ избирательныхъ системъ. Выше мы уже указывали на различный, съ политической точки зрѣнія, составъ рейхстага и ландтага, но не слѣдуетъ забывать, что изъ 397 депутатовъ рейхстага только 236 принадлежатъ Пруссіи.

Во всякомъ случаѣ не подлежитъ сомнѣнію (какъ мы и раньше указывали), что система двухстепен-

ныхъ выборовъ крайне неблагопріятна для третьяго класса и для входящихъ въ него иногда передовыхъ элементовъ. Съ другой стороны, открытая баллотировка является посягательствомъ на свободу бѣднаго избирателя, который не всегда имѣетъ мужество открыто отстаивать независимость своего мнѣнія.

Благодаря прусскому избирательному закону, соціалисты совершенно не представлены въ палатѣ депутатовъ (ландтага), тогда какъ они сравнительно легко проводятъ въ третьемъ классѣ своихъ кандидатовъ на муниципальныхъ выборахъ. Причинная связь здѣсь настолько очевидна, что до послѣдняго времени соціалисты совершенно отказывались выставлять своихъ кандидатовъ во время выборовъ въ ландтагъ. Долгое время они даже нисколько не интересовались выборами въ прусскую палату депутатовъ. Только къ моменту выборовъ 1898 года они поняли, что для нихъ выгодно бросить свои голоса на чашку вѣсовъ и, по крайней мѣрѣ, оказать поддержку прогрессивнымъ партіямъ для того, чтобы ослабить консерваторовъ. Соціалистическіе избиратели повиновались новому лозунгу и отчасти успѣли достигнуть своей цѣли. Благодаря поддержкѣ соціалистовъ, число прогрессистскихъ и радикальныхъ депутатовъ возросло съ 20 до 34. Успѣхъ лѣвой во время перваго голосованія былъ такъ великъ, что во время перебаллотировокъ всѣ анти-соціалистическія партіи должны были объединиться для борьбы съ общей опасностью *).

Берлинъ представляетъ намъ типичный примѣръ результатовъ, къ которымъ приводитъ дѣйствіе различныхъ избирательныхъ законовъ. Столица посылаетъ въ рейхстагъ, главнымъ образомъ, соціалистовъ, а въ ланд-

*) Montanus въ Revue Politique et Parlémentaire, т. XIX. стр. 165.

тагъ исключительно прогрессистовъ. Послѣдніе муниципальные выборы дали слѣдующіе результаты:

	Подано голосовъ:	Избрано гласныхъ:
Соціалисты.	33.725	28
Либералы и прогрессисты .	6.581	115
Антисемиты	2.296	1

Само собою разумѣется, что тѣ партіи, интересы которыхъ грубо нарушаются дѣйствующимъ въ Пруссіи законодательствомъ, протестуютъ противъ него самымъ рѣшительнымъ образомъ. Очевидно, что при дѣйствіи французской системы равнаго избирательнаго права соціалисты располагали бы гораздо большими силами въ муниципальныхъ совѣтахъ. Но послѣдняго соображенія, по мнѣнію реакціонеровъ, конечно, недостаточно для того, чтобы оказать предпочтеніе французской системѣ.

Нѣмецкіе города, въ общемъ, управляются столь-же демократически, какъ и города другихъ странъ. „Что далъ бы этотъ чудный и столь практическій механизмъ въ рукахъ рабочаго класса, это вопросъ, котораго лучше не касаться“,—говоритъ американецъ Шоу.

Другой американецъ, безпристрастность котораго тоже стоитъ внѣ подозрѣній, констатируетъ, что бѣдные слои населенія недовольны трехклассной системой, въ особенности же нападаютъ на нее соціалисты *). Послѣдніе утверждаютъ, что имущіе классы, если они одновременно являются и правящими классами, управляютъ городскимъ хозяйствомъ исключительно въ своихъ эгоистическихъ интересахъ. Всѣ общественные элементы должны получить возможность сказать свое слово, такъ какъ рабочіе заинтересованы въ рѣшеніи вопросовъ о де-

*) Эдмундъ Джемсъ, стр. 40.

шевыхъ жилищахъ и многомъ другомъ, отцы семействъ заинтересованы въ школьныхъ вопросахъ и т. д. Эдмондъ Джемсъ, приводя это мнѣніе соціалистической партіи, замѣчаетъ и старается доказать (въ своей замѣчательной монографіи о городѣ Галле), что муниципальное управленіе дѣлаетъ все возможное въ интересахъ рабочаго класса.

Какъ бы то ни было, соціалъ-демократы поставили во главѣ своей программы примѣненіе къ общиннымъ выборамъ всеобщаго, тайнаго, равнаго и прямого избирательнаго права безъ устраненія лицъ, прибѣгающихъ къ общественной благотворительности (эти лица устраняются даже при выборахъ въ рейхстагъ) и съ назначеніемъ выборовъ въ воскресные дни *). Они не останавливаются даже передъ требованіемъ распространенія муниципальныхъ избирательныхъ правъ на всѣхъ совершеннолѣтнихъ гражданъ безъ различія пола **).

Остальныя партіи, въ особенности же консерваторы и національ-либералы, высказываются за сохраненіе трехклассной системы. Центръ раньше (въ гораздо болѣе сильной степени, чѣмъ въ настоящее время) склонялся къ уравненію избирательныхъ правъ населенія. А во время пересмотра избирательнаго закона 1893 года депутатъ Бахемъ заявилъ, что въ основѣ трехклассной системы лежитъ здравая идея.

Иногда соціалисты временно смягчаютъ свои требованія. Такъ, напр., нижне-рейнскіе соціалъ-демократы, не отказываясь въ принципѣ отъ всеобщаго, равнаго, прямаго и тайнаго избирательнаго права, выражали пожеланіе, чтобы цензъ былъ, по крайней мѣрѣ, пони-

*) Soziale Praxis, VIII, стр. 277.

**) Neue Zeit, 15 Февраля 1902 г., стр. 615. Paul Hirsch, Sozialdemokratische Kommunalwahlprogramme.

женъ до допускаемаго закономъ минимума, и чтобы при распредѣленіи избирателей по классамъ повсюду одинаково примѣнялся принципъ средней ариѳметической. Журналъ Neue Zeit *) критикуетъ эту уступку, равно какъ и уступку, сдѣланную областнымъ соціалистическимъ конгрессомъ въ Альтонѣ, гдѣ делегаты Шлезвигъ-Голштейнъ-Лауэнбурга и вольныхъ городовъ предложили предоставить избирательное право на общинныхъ выборахъ только тѣмъ гражданамъ, которые проживаютъ въ данномъ мѣстѣ не менѣе трехъ мѣсяцевъ. Подобныя предложенія кажутся Neue Zeit противорѣчащими принципамъ и интересамъ партіи.

Тотъ же журналъ высказывается за пропорціональное представительство, отъ котораго „партія можетъ только выиграть“.

Онъ высказываетъ одобреніе рѣшеніямъ Альтонскаго конгресса, въ которыхъ послѣдній требуетъ сокращенія до двухъ лѣтъ продолжительности полномочій и возможно большаго ограниченія власти бургомистровъ и старостъ.

II. Вотчинные округа.

Въ сельскихъ мѣстностяхъ, наряду съ общиною, мы встрѣчаемъ въ значительной части прусскаго королевства другую форму мѣстнаго самоуправленія, а именно, самостоятельные вотчинные округа (Gutsbezirke). Это крупныя рыцарскія помѣстья, составляющія сами по себѣ общины и въ политическомъ, а также и въ гражданскомъ отношеніи, управляемыя своими собственниками. Здѣсь нѣтъ ни общиннаго совѣта, ни бургомистра. Владѣлецъ помѣстья, Gutsbesitzer, завѣдуетъ

*) 15 февраля 1902 г. и 19 января 1901 г.

всѣми дѣлами, а также несетъ всѣ финансовыя и иныя повинности.

Это остатокъ стараго порядка. Помѣщикъ—это бывшій феодальный сеньеръ, а нынѣ модернизированный и превратившійся въ общиннаго старосту, зависящаго отъ высшаго начальства.

Такія независимыя рыцарскія помѣстья особенно часто встрѣчаются въ областяхъ старой Пруссіи. Въ восточныхъ провинціяхъ рядомъ съ 24.590 сельскими общинами насчитывается еще 15.829 Gutsbezirke. Населеніе живущее на территоріи послѣднихъ составляетъ нѣсколько больше двухъ милліоновъ—изъ общаго числа въ десять милліоновъ жителей. Приводимъ данныя относительно каждой изъ 13 провинцій, не считая Берлина:

Провинціи:	Города:	Сельскія общины:	Вотчинные округа:
Бранденбургъ	135	3.132	1.986
Восточная Пруссія	67	5.233	2.475
Западная „	55	2.002	1.359
Силезія	149	5.234	3.823
Познань	132	3.153	1.968
Померанія	73	2.088	2.480
Саксонія	142	2.977	1.158
Шлезвигъ-Гольштинія	54	1.715	354
Гогенцоллернъ	2	123	5
Ганноверъ	114	4.014	329
Гессенъ-Нассау	105	2.224	281
Вестфалія	103	1.498	20
Рейнская провинція	132	3.147	7

Во время послѣдняго пересмотра законовъ о мѣстномъ управленіи въ Пруссіи, ни разу не поднимался даже вопросъ объ отмѣнѣ автономіи рыцарскихъ по-

мѣстій. Они являются продуктомъ продолжительной и непрерывной эволюціи мѣстной жизни. Они имѣютъ глубокіе корни въ исторіи и не позволятъ такъ-то легко уничтожить себя во имя какихъ-либо апріорныхъ настроеній. Эти крупныя помѣстья не разъ доставляли государству и обществу, какъ утверждаютъ ихъ защитники, драгоцѣнную силу, необходимую для борьбы съ революціонными стремленіями *).

Первоначально эти привилегированныя помѣстья составляли исключительную собственность дворянскихъ семей. Но они давно уже совершенно утратили феодальный характеръ. Конечно, въ большинствѣ случаевъ они и теперь принадлежатъ дворянскимъ семьямъ, владѣльцамъ рыцарскихъ помѣстій (Rittergutsbesitzer); но, какъ бы то ни было, теперь понятія „дворянинъ“ и „вотчинный округъ“ не совпадаютъ. Король въ настоящее время можетъ пожаловать право автономіи любому помѣстью.

Впрочемъ, это право связано съ землей и не зависитъ, въ принципѣ, по крайней мѣрѣ, отъ частныхъ сдѣлокъ. Собственникъ вотчины можетъ продать часть своихъ владѣній или пріобрѣсти другія, но площадь округа, подчиненнаго его административной власти, остается безъ всякаго измѣненія.

Эти территоріальныя перемѣны могутъ въ крайнемъ случаѣ вызвать постановленія, которыми правительство расширяетъ или суживаетъ предѣлы вотчиннаго округа въ административномъ отношеніи. Но и самый округъ можетъ быть упраздненъ, если центральной власти заблагоразсудится считаться съ происшедшими экономическими перемѣнами. Въ такомъ случаѣ остатки вотчиннаго округа приписываются къ сосѣднимъ общинамъ

*) E. Holtz, Jahrbuch für Gesetzgebung, XV, стр. 179.

или къ другимъ вотчиннымъ округамъ. Такъ, напр. мѣры, принятыя съ цѣлью германизаціи Польши, привели къ выкупу тысячи этихъ автономныхъ вотчинъ, перепроданныхъ по частямъ и затѣмъ, въ административномъ отношеніи, превращенныхъ въ обыкновенныя общины.

Вотчинные округа могутъ упраздняться, но въ то же время могутъ учреждаться новые Gutsbezirke. Каждый разъ, когда крупныя помѣстья пріобрѣтаютъ достаточно обширные размѣры, соединяютъ всѣ условія, необходимыя для самостоятельнаго управленія, и оказываются способными къ самодовлѣющему существованію, король учреждаетъ новые вотчинные округа.

Въ такихъ помѣстьяхъ всѣ тѣ права и обязанности, которыя въ другихъ мѣстахъ выпадаютъ на долю общины или ея членовъ, достаются собственнику имѣнія. Вопросъ о томъ, кого считать владѣльцемъ помѣстья, разрѣшается на основаніи нормъ стараго права. Юридическія лица, въ томъ числѣ государство и города, могутъ, подобно физическимъ лицамъ, примѣнять эту систему въ своихъ сельскихъ владѣніяхъ.

Мы уже говорили, что въ административномъ отношеніи положеніе помѣстья не зависитъ отъ частныхъ сдѣлокъ. Даже въ томъ случаѣ, если все помѣстье уже разбито на отдѣльные участки и распродано,—административная власть остается въ полной силѣ. Юридическія лица, а именно, города, сохраняютъ, такимъ образомъ, право управлять имуществомъ, которое имъ уже не принадлежитъ.

Владѣлецъ вотчины одинъ составляетъ всю общинную администрацію. Онъ не обязанъ спрашивать мнѣнія жителей, но за то онъ не имѣетъ права требовать отъ нихъ финансовой поддержки.

По общему правилу, владѣлецъ вотчины исполняетъ функціи, обыкновенно возлагаемыя на бургомистровъ

сельскихъ общинъ. Поэтому онъ долженъ удовлетворять всѣмъ личнымъ и инымъ требованіямъ, предъявляемымъ къ носителямъ этихъ функцій. Подобно имъ, онъ подлежитъ дисциплинарнымъ законамъ и до вступленія въ отправленіе своей должности долженъ получить соизволеніе правительства.

Органическіе законы предусматриваютъ и такіе случаи, когда лицо, которое въ качествѣ владѣльца должно было бы исполнять функціи вотчиннаго администратора, является неправомочнымъ: владѣльцемъ вотчины можетъ оказаться женщина или несовершеннолѣтній. Въ такихъ случаяхъ назначается замѣститель. Послѣдній замѣняетъ землевладѣльца только въ отправленіи функцій бургомистра; права, принадлежащія въ сельскихъ общинахъ муниципальному совѣту, остаются за владѣльцемъ помѣстья. Расходы на содержаніе замѣстителя относятся, естественно, на счетъ того лица, которое онъ замѣщаетъ; этотъ вопросъ рѣшается исключительно путемъ личнаго соглашенія между заинтересованными сторонами.

Назначеніе замѣстителя можетъ имѣть мѣсто всякій разъ, когда владѣлецъ помѣстья найдетъ это удобнымъ. Если помѣщикъ имѣетъ право быть своимъ собственнымъ бургомистромъ, но не хочетъ брать на себя лично всѣ хлопоты, связанныя съ этой должностью, то онъ можетъ передать свои права замѣстителю, удовлетворяющему условіямъ, предписаннымъ въ законѣ. Этотъ замѣститель долженъ жить или въ самомъ помѣстьѣ, или по близости отъ него. Функціи замѣстителя съ удобствомъ могутъ быть возложены на бургомистра сосѣдней деревни. Если замѣститель назначенъ по желанію самого помѣщика, то послѣдній можетъ во всякое время устранить его отъ этой должности, причемъ права могутъ передаваться замѣстителю цѣликомъ или отчасти, навсегда или на опредѣленное время, въ те-

ченіе котораго самъ владѣлецъ почему-либо не можетъ исполнять обязанностей вотчинника. Можно также назначать замѣстителя для управленія очень отдаленными частями помѣстья.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ назначеніе замѣстителя обязательно:

1) если помѣстье принадлежитъ лицамъ женскаго пола, незамужнимъ или вдовамъ, юридическимъ лицамъ, обществамъ, или же нѣсколькимъ владѣльцамъ, которые не согласятся предоставить вотчинныя права одному изъ своей среды;

2) если владѣлецъ не нѣмецъ;

3) если онъ не живетъ постоянно въ самомъ помѣстьѣ или вблизи отъ него;

4) если онъ не способенъ къ управленію по болѣзни или по какой-нибудь другой причинѣ.

Исполняетъ-ли вотчинникъ обязанности бургомистра лично, или поручаетъ исполненіе ихъ своему замѣстителю, въ томъ и другомъ случаѣ носитель вотчинной власти долженъ быть утвержденъ въ своей должности ландратомъ и принести присягу предъ лицомъ этого представителя центральной власти. Въ случаѣ неисполненія этихъ условій, т. е. утвержденія ландратомъ, принесенія присяги или назначенія обязательнаго замѣстителя (когда владѣлецъ помѣстья обанкротится или лишится своихъ гражданскихъ правъ), ландратъ назначаетъ замѣстителя собственной властью.

Хотя мы имѣемъ всѣ основанія предполагать, что со временемъ автономныя вотчины будутъ поглощены общинами въ собственномъ смыслѣ слова, но въ настоящій моментъ эти вотчины въ семи восточныхъ провинціяхъ Пруссіи охватываютъ еще два милліона жителей изъ общаго числа сельскаго населенія въ 10 милліоновъ человѣкъ.

III. Муниципальная исполнительная власть.

Изложенная нами избирательная система, очевидно, имѣетъ цѣлью созданіе гарантій, обезпечивающихъ хорошее управленіе. Въ этихъ же видахъ принятъ былъ цѣлый рядъ другихъ мѣръ. Отмѣтимъ въ особенности организацію мѣстной исполнительной власти, контроль высшей административной власти и выборъ чиновниковъ, облеченныхъ полицейскими функціями.

Во главѣ общины какъ въ городахъ, такъ и въ селахъ, стоитъ выборный бургомистръ. Онъ избирается общиннымъ совѣтомъ или общиннымъ сходомъ. Бургомистръ можетъ быть избранъ и не изъ гласныхъ, но непремѣнно изъ среды общинныхъ избирателей. Но въ поселеніяхъ, въ которыхъ число жителей не превышаетъ 3.000 душъ, бургомистръ можетъ и не принадлежать къ членамъ данной общины.

Бургомистръ и его товарищъ должны быть утверждены правительствомъ. Послѣднее даетъ или отказываетъ въ своемъ утвержденіи по собственному усмотрѣнію, руководясь при этомъ чисто политическими соображеніями. Въ небольшихъ общинахъ утвержденіе это дается вице-губернаторомъ (ландратомъ). Въ городахъ съ населеніемъ свыше 10.000 жителей требуется утвержденіе короля. Если король отказываетъ въ своемъ утвержденіи, то муниципальный совѣтъ долженъ произвести новые выборы, а если и послѣдніе не удостоятся одобренія, то правительство можетъ назначить на шесть лѣтъ спеціальнаго комиссара, который содержится на счетъ города.

Соціалисты рѣшительно высказываются противъ правительственнаго утвержденія. Эта же мысль въ ландтагѣ защищалась и прогрессистами. Въ февралѣ 1902 года, во

время обсужденія бюджета министерства внутреннихъ дѣлъ, возникли по этому поводу продолжительные дебаты. Приводя цѣлый рядъ примѣровъ въ подтвержденіе своихъ словъ, прогрессисты упрекали правительство въ систематическомъ устраненіи кандидатовъ, раздѣляющихъ оппозиціонныя идеи, только за ихъ убѣжденія. Министръ отвѣтилъ, что принадлежность къ какой бы то ни было политической партіи не служитъ препятствіемъ къ исполненію муниципальныхъ обязанностей, и указалъ при этомъ на утвержденіе двухъ прогрессистовъ въ Берлинѣ. Исключеніе дѣлалось правительствомъ только для соціалистовъ. Соціалисты, говорилъ прусскій министръ,—враги государства и общественнаго порядка; въ виду возбуждаемой ими и все возрастающей агитаціи и въ виду ихъ нападокъ на общество, слѣдуетъ, дескать, сплотиться и укрѣпить основные устои государства. А кто съ этимъ не согласенъ,—заключилъ министръ,—тотъ не достоинъ быть чиновникомъ.

Въ прусскихъ коммунахъ исполнительная власть принадлежитъ не одному только бургомистру. Во главѣ городского управленія стоитъ коллегія, называемая магистратомъ. Она состоитъ изъ бургомистра, а часто также и изъ второго и третьяго бургомистра (въ такомъ случаѣ первый бургомистръ называется Oberbürgermeister), и изъ членовъ управы, число которыхъ зависитъ отъ размѣровъ города *); въ большихъ городахъ магистратъ состоитъ изъ двадцати членовъ.

Должность членовъ управы—выборная, причемъ эти выборы должны утверждаться на такихъ же условіяхъ, какъ и выборы бургомистра. Но они утверждаются въ должности только губернаторомъ провинціи.

Изложенныя нами постановленія составляютъ въ нѣ-

*) Kirschner, стр. 922.

которомъ смыслѣ общее административное право во всѣхъ странахъ Западной Европы. Но Германскія государства представляютъ, кромѣ того, одну особенность, которую люди, привыкшіе къ принципамъ французскаго права, найдутъ чрезвычайно странной. Это система муниципальной карьеры.

Полномочія муниципальныхъ служащихъ продолжаются очень долго, и если въ принципѣ служба эта безвозмездна, то въ дѣйствительности болѣе важныя должности оплачиваются.

Бургомистры избираются на 12 лѣтъ, а головы и товарищи ихъ на шесть. Въ одной части Померанiи и въ Ганноверѣ бургомистры избираются даже пожизненно, что, съ разрѣшенія правительства, можетъ также имѣть мѣсто и въ остальныхъ провинціяхъ, кромѣ Вестфаліи и Рейнской провинціи. По старому избирательному праву, дѣйствовавшему въ Гессенѣ, эти должностныя лица назначались лишь на восемь лѣтъ.

До истеченія этого срока они не могутъ быть безъ собственнаго согласія удалены отъ должности, если только не состоялось въ этомъ смыслѣ постановленія дисциплинарнаго суда. Но заинтересованное лицо имѣетъ во всякомъ случаѣ право отказаться отъ должности, если этотъ отказъ не грозитъ причинить администраціи слишкомъ серьезный ущербъ. Тѣ же лица, которыя занимаютъ безвозмездныя должности, не могутъ отказаться отъ нихъ въ теченіе извѣстнаго минимальнаго срока, продолжающагося въ отдѣльныхъ провинціяхъ отъ 3 до 5 лѣтъ.

Объясняется это тѣмъ (въ этомъ и заключается отличительная черта прусскаго режима), что бургомистры, равно какъ и бо́льшая часть членовъ магистрата, являются чиновниками на жалованьѣ. Въ селахъ бургомистръ всегда можетъ получать неболь-

ное вознагражденіе. Это вознагражденіе превращается въ настоящее жалованье, приличествующее чиновному лицу, если община имѣетъ 2.000 жителей въ Шлезвигъ-Гольштиніи и 3.000 жителей въ остальныхъ провинціяхъ. Статья 82 закона 4 августа 1897 г., относительно устройства сельскихъ обществъ въ Гессенъ-Нассау, категорически говоритъ, что „если община рѣшитъ оплачивать своего голову, то административная власть можетъ потребовать, чтобы ему назначалось приличное вознагражденіе“.

Зато отъ лицъ, желающихъ занять какую-нибудь оплачиваемую должность по мѣстному управленію и вступить въ коллегію бургомистровъ и членовъ управы, законъ требуетъ обладанія извѣстными качествами, дѣлающими кандидата способнымъ къ отправленію городской службы, то есть—требуетъ отъ нихъ спеціальнаго знакомства съ той технической частью, завѣдываніе которой имъ будетъ поручено.

Въ большихъ городахъ имѣется старшій бургомистръ. Онъ долженъ обладать юридическими и административными познаніями. Кандидаты на эту должность подвергаются экзаменамъ для провѣрки ихъ познаній, если только они до того не занимали административныхъ должностей, или не опубликовали научныхъ работъ, свидѣтельствующихъ объ ихъ освѣдомленности, или какимъ-либо инымъ путемъ не обнаружили своихъ способностей къ административной службѣ.

Законъ о муниципальномъ устройствѣ требуетъ, кромѣ того, чтобы во всѣхъ городахъ, составляющихъ административные округа, бургомистръ или одинъ изъ членовъ коллегіи удовлетворялъ всѣмъ условіямъ, необходимымъ для исполненія высшихъ судебныхъ или административныхъ обязанностей.

Въ силу ганноверскаго закона часть членовъ колле-

гіи должна принадлежать къ разряду купцовъ или фабрикантовъ, если это не противорѣчитъ мѣстнымъ статутамъ. Гессенскій избирательный законъ требуетъ, чтобы въ бургомистры назначались только лица, способныя хорошо исполнять обязанности бургомистра, и чтобы ни въ коемъ случаѣ не назначались на эту должность лица, матеріальное состояніе которыхъ поколеблено.

Такъ какъ члены управы и бургомистры по возможности избираются изъ такихъ лицъ, которые успѣли уже пріобрѣсти извѣстный опытъ на службѣ въ другихъ городахъ, то именно въ виду этого можно сказать, что эти должности составляютъ настоящую карьеру. Начавъ службу въ незначительныхъ центрахъ, въ небольшихъ городахъ, эти чиновники переходятъ затѣмъ въ крупные города, а изъ послѣднихъ они иногда попадаютъ на мѣста прусскихъ или германскихъ министровъ. Такова, напр., была карьера бывшаго министра финансовъ фонъ-Микеля и многихъ другихъ.

Когда какой-нибудь городъ нуждается въ бургомистрѣ, то онъ старается отыскать среди дѣятелей, отличившихся на городской службѣ въ другихъ мѣстахъ, подходящаго человѣка, способнаго принести максимумъ пользы при томъ жалованьѣ, которое городъ хочетъ и можетъ ему назначить. То же самое происходитъ при подысканіи кандидатовъ на мѣста членовъ управы. Всѣ оплачиваемые служащіе, состоящіе въ настоящее время въ магистратѣ города Галле, были приглашены сюда изъ другихъ городовъ, гдѣ они занимали аналогичныя мѣста. *) Когда городу Берлину пришлось въ 1892 году подыскивать кандидата на должность оберъ-бургомистра,

---

[1]) James, The Government of a typical prussian City: Halle a/s. (Annals of the American Academy of politikal Science, май 1900 г.), стр. 5.

то выборъ муниципальнаго совѣта остановился на человѣкѣ, исполнявшемъ до тѣхъ поръ обязанности второго бургомистра, а на мѣсто послѣдняго назначенъ былъ адвокатъ Киршнеръ, который въ продолженіе нѣсколькихъ лѣтъ состоялъ членомъ магистрата въ Бреславѣ, и въ то время былъ въ этомъ городѣ гласнымъ думы *).

Недавно въ одной Кельнской газетѣ появилось слѣдующее объявленіе:

„Такъ какъ нижеподписавшійся достигъ предѣльнаго возраста, который въ силу закона 4 октября 1900 года даетъ ему право на полученіе пенсіи, то мѣсто бургомистра въ городѣ Гладбахѣ становится вакантнымъ. Кандидаты, выдержавшіе государственные экзамены, требуемые для отправленія судебныхъ и административныхъ должностей, и практически уже работавшіе на муниципальной службѣ въ большомъ городѣ, приглашаются прислать свои предложенія не позже 10 марта. Жалованье составляетъ 10.000 марокъ; кромѣ того, отпускается 1.500 марокъ на расходы на представительство и назначается пенсія“.

По даннымъ, сообщаемымъ въ интересной монографіи Эдмонда Джемса о городѣ Галле, тамошній магистратъ состоитъ изъ 8 оплачиваемыхъ и 9 неоплачиваемыхъ членовъ, причемъ первые избираются на 12 лѣтъ, а вторые—на шесть. Они составляютъ коллегію, но фактически завѣдываніе различными отраслями городского хозяйства сосредоточивается въ рукахъ оплачиваемыхъ членовъ, которые должны посвящать службѣ всѣ свои силы. Распредѣленіе работы производится бургомистромъ. Муниципальный совѣтъ назначаетъ членовъ магистрата по своему усмотрѣнію, но при выборѣ ихъ онъ обязанъ

*) Bericht über die Gemeinde-Verwaltung der Stadt Berlin in den Jahren 1892 bis 1895. I, стр. 2.

сообразоваться съ требованіями закона, въ силу котораго, по крайней мѣрѣ, одинъ членъ магистрата долженъ, удовлетворять всѣмъ условіямъ, какія требуются отъ кандидатовъ на судебныя и административныя должности. Если среди избранныхъ членовъ магистрата только одинъ удовлетворяетъ этимъ условіямъ, то его, естественно, назначаютъ на мѣсто того члена управы, которому приходится разбирать спорныя дѣла. Почти повсюду въ магистратъ избираются обыкновенно лица съ юридическимъ образованіемъ. Въ Галле всѣ члены магистрата—юристы, кромѣ двухъ спеціалистовъ, изъ которыхъ одинъ, бывшій чиновникъ министерства народнаго просвѣщенія, завѣдуетъ школами, а другой, инженеръ,—общественными работами.

Кое-гдѣ начинаютъ, впрочемъ, избирать техниковъ и инженеровъ. Такъ, напр., поступили думы въ Гиссенѣ и Майнцѣ. Въ Фуртѣ инженеры и экономисты допускаются въ магистратъ наравнѣ съ юристами *).

Часто города назначаютъ своихъ бургомистровъ сначала временно, для испытанія, а затѣмъ—пожизненно.

Въ Ганноверѣ и другихъ крупныхъ нѣмецкихъ городахъ, какъ Мюнхенъ, Лейпцигъ, Дрезденъ, Штутгартъ, Хемницъ, и во многихъ менѣе крупныхъ центрахъ они назначаются пожизненно; въ Берлинѣ, Бреславѣ, Кельнѣ, Магдебургѣ, Франкфуртѣ, Кенигсбергѣ, Дюссельдорфѣ и т. д.—на 12 лѣтъ. Въ Эльзасъ-Лотарингіи (Страсбургъ, Мецъ и т. д.), согласно съ французскими традиціями, бургомистры назначаются только на пять лѣтъ.

Число оплачиваемыхъ членовъ магистрата составляетъ въ Берлинѣ 19 противъ 17 неоплачивае-

*) Soziale Praxis, 24 октября 1901 г., стр. 90.

мыхъ,въ Бреславѣ 11 противъ 13, во Франкфуртѣ 9 противъ 8, въ Ганноверѣ 9 противъ 9, а внѣ Пруссіи: въ Дрезденѣ 14 противъ 15, въ Хемницѣ 9 противъ 16, въ Мюнхенѣ 16 противъ 20, въ Нюренбергѣ 9 противъ 17. Въ Штутгартѣ жалованье получаетъ одинъ лишь бургомистръ. Въ небольшихъ городахъ оплачиваемыхъ членовъ меньше, чѣмъ въ крупныхъ центрахъ *).

Тамъ, гдѣ члены магистрата назначаются на опредѣленный срокъ, они имѣютъ всѣ шансы быть переизбранными. Въ случаѣ же неизбранія ихъ на дальнѣйшій срокъ, городъ долженъ выдавать имъ пенсію, раз-

*) Оплачиваемые члены магистрата получаютъ въ Берлинѣ всѣ вмѣстѣ 267.125 фр. Болѣе полныя свѣдѣнія относительно роли магистрата и думы можно найти въ нашей монографіи „Berlin et ses institutions administratives“ (Bureaux de la réforme sociale, 1893, 65 стр). Берлинская дума состоитъ изъ 126 членовъ, изъ коихъ ни одинъ не входитъ въ составъ магистрата. Магистратъ управляетъ городскими дѣлами посредствомъ „депутацій“, составленныхъ изъ его членовъ, къ которымъ иногда присоединяются члены муниципальнаго совѣта; кромѣ того, отдѣльнымъ членамъ магистрата, получающимъ жалованье, поручается завѣдываніе той или иной отраслью городскихъ службъ. Каждый изъ такъ называемыхъ городскихъ юристовъ (Rechtsräthe) управляетъ какимъ-нибудь муниципальнымъ департаментомъ. Въ Берлинѣ имѣется, между прочимъ, синдикъ, котораго можно сравнить съ эшевеномъ, назначеннымъ для разбора спорныхъ дѣлъ, два Stadtbauräthe, завѣдующіе общественными работами, два Stadtschulräthe, завѣдующіе народнымъ просвѣщеніемъ, Kämmerer, управляющій финансовой частью, и т. д. Такимъ образомъ, вліяніе канцелярій сильно уменьшено, такъ какъ фактическое распоряженіе дѣлами, вмѣстѣ съ дѣйствительной отвѣтственностью, принадлежитъ выборнымъ чиновникамъ, которые, впрочемъ, поддерживаются, инспирируются, и контролируются непрофессіональнымъ элементомъ, постоянно стоящимъ рядомъ съ ними.

Съ аналогичнымъ явленіемъ мы встрѣчаемся и въ остальныхъ германскихъ государствахъ. Въ Мюнхенѣ имѣется 2 бургомистра, 15 членовъ управы и 20 непрофессіональныхъ и неоплачиваемыхъ членовъ магистрата. Мюнхенская дума состоитъ изъ 60 гласныхъ.

мѣры которой зависятъ отъ состоявшагося между сторонами соглашенія. Поэтому муниципальный совѣтъ часто не рѣшается удалить служащаго и предпочитаетъ сдѣлать экономію, чѣмъ упорствовать въ своихъ личныхъ симпатіяхъ. Эта пенсія обыкновенно равняется половинному размѣру жалованья послѣ перваго 12-ти лѣтняго періода и полному окладу послѣ второго срока, т. е. по истеченіи 24 лѣтъ. Такимъ образомъ, въ дѣйствительности оплачиваемые члены магистрата занимаютъ вполнѣ обезпеченное положеніе до тѣхъ поръ, пока физическая немощь или какая нибудь другая причина не помѣшаетъ имъ продолжать исполненіе своихъ обязанностей. Въ такомъ случаѣ они получаютъ право на пенсію, размѣры которой зависятъ отъ ихъ послужного списка.

Когда Джемсъ производилъ свою анкету, то оберъ-бургомистръ города Галле состоялъ на городской службѣ въ теченіе 18 лѣтъ, второй бургомистръ или товарищъ городского головы служилъ 25 лѣтъ, а всѣ остальные члены магистратской коллегіи не только прошли предварительный курсъ теоретической подготовки, но и пріобрѣли богатый опытъ на службѣ въ другихъ городахъ.

Впрочемъ, эти должности оплачиваются не очень щедро въ виду того, что служащіе получаютъ пенсію, а также и того, что на эти мѣста, благодаря связанному съ ними почету, имѣется масса охотниковъ. Въ Берлинѣ оберъ-бургомистръ получаетъ 30.000 марокъ, а въ другихъ городахъ тотъ же чиновникъ получаетъ 10.000 марокъ; товарищи городского головы въ Берлинѣ получаютъ по 18.000 марокъ, въ другихъ городахъ отъ 6 до 12 тысячъ; члены управы—12.500 марокъ въ Берлинѣ и около 6.000 въ другихъ городахъ. Этого жалованья достаточно для привлеченія людей, имѣющихъ университетскіе дипломы и раньше состоявшихъ на админи-

стративной службѣ, и для существованія усиленнаго спроса на эти мѣста.

Американскій писатель Шоу высказывается съ полнымъ одобреніемъ объ этой системѣ, которая стремится ввести въ управленіе городскими дѣлами практическій духъ, присущій финансовымъ и промышленнымъ предпріятіямъ. Онъ сравниваетъ веденіе муниципальнаго хозяйства въ Германіи съ желѣзнодорожной компаніей, въ которой избранный акціонерами административный совѣтъ назначаетъ главнаго директора и другихъ высшихъ служащихъ и предоставляетъ послѣднимъ, которые сами вышли изъ среды служащихъ, всѣ заботы по управленію предпріятіемъ.

Такимъ образомъ, сущность организаціи муниципальныхъ властей можно резюмировать въ нѣсколькихъ словахъ. Законодательная власть принадлежитъ муниципальному совѣту, исполнительная — магистрату. Послѣднему не только фактически принадлежитъ иниціатива мѣропріятій, принимаемыхъ думой, но онъ обладаетъ еще властью, гораздо болѣе существенной, чѣмъ простая министерская скрѣпа: онъ даетъ свое одобреніе, свою санкцію для приведенія въ исполненіе принятыхъ муниципальнымъ совѣтомъ рѣшеній. Если при этомъ утвержденіи думскихъ постановленій возникаютъ конфликты, если магистратъ отказывается дать свое одобреніе рѣшеніямъ муниципальнаго совѣта, то послѣдній можетъ апеллировать къ высшей власти. Къ этому средству приходится прибѣгать очень рѣдко; подобный случай представился въ Галле разъ въ 18 лѣтъ, причемъ конфликтъ произошелъ на почвѣ податного вопроса. Это право санкціи сближаетъ членовъ прусскаго магистрата съ министрами парламентскаго правительства въ большей степени, чѣмъ членовъ бельгійской управской коллегіи. Они напоминаютъ этихъ министровъ еще въ

другихъ отношеніяхъ; такъ, напр., бургомистръ, не будучи президентомъ муниципальнаго совѣта, т. е. законодательнаго собранія, предсѣдательствуетъ въ исполнительномъ совѣтѣ. Впрочемъ, они отличаются отъ французскихъ или бельгійскихъ министровъ своимъ независимымъ положеніемъ относительно совѣта; разъ избранные на мѣсто, они знаютъ, что должность эта останется за ними въ теченіе продолжительнаго времени, и фактически могутъ быть увѣрены въ томъ, что сохранятъ свои мѣста и впредь, если сами не предпочтутъ перейти на другой, лучше оплачиваемый и болѣе почетный постъ.

Высшая власть строго слѣдитъ за тѣмъ, чтобы членамъ магистратской коллегіи было обезпечено достаточное и приличное денежное вознагражденіе, и, такимъ образомъ, коллегія застрахована отъ преувеличенной экономіи муниципальнаго совѣта. Что же касается тѣхъ членовъ магистрата, которые служатъ безъ жалованья, то ихъ независимость, по меньшей мѣрѣ, не уступаетъ независимости платныхъ служащихъ.

Эта система широкой автономіи и удачной комбинаціи людей съ профессіональнымъ и общимъ образованіемъ дала самые лучшіе результаты. Это констатируетъ Эдмондъ Джемсъ *), но при этомъ онъ прибавляетъ, что нечего и думать о введеніи ея въ странѣ, въ которой не существуетъ ограниченнаго избирательнаго права. Эта организація, замѣчаетъ онъ, за послѣдніе 25 лѣтъ дала городу Галле дѣятельную и заботящуюся о прогрессѣ администрацію. Администрація, не покладая рукъ, работала надъ улучшеніемъ города во всѣхъ отношеніяхъ. Въ теченіе четверти вѣка она совершила чудеса.

То же самое можно сказать и о всѣхъ крупныхъ го-

*) l. cit. стр. 20 и 41.

родахъ, хотя столица Пруссіи, Берлинъ, не разъ попадала въ конфликты съ правительствомъ по вопросамъ, касающимся общественныхъ работъ, назначенія бургомистра или другихъ предметовъ. Эти конфликты, по всей вѣроятности, главнымъ образомъ, и побудили правительство внести недавно законопроектъ, имѣющій цѣлью создать въ Берлинѣ Oberpräsdium, который въ этомъ городѣ и его предмѣстьяхъ долженъ играть приблизительно такую же роль, какъ Сенскій префектъ въ Парижѣ *).

IV. Междуобщинныя организаціи и высшія административныя власти.

Говоря о гарантіяхъ, обезпечивающихъ созданіе хорошей администраціи, слѣдуетъ также указать на кантональные или синдикальные союзы общинъ. Въ сельскихъ округахъ они приводятъ къ организаціи мѣстной власти, избираемой въ большинствѣ случаевъ на основѣ двухстепенныхъ и трехстепенныхъ выборовъ.

1. Кантональная группировка.

Въ Вестфаліи и Рейнской провинціи сельскія общины соединяются между собою для совмѣстнаго веденія муниципальныхъ дѣлъ. Составленные такимъ образомъ кантоны или волости называются въ Вестфаліи Amt, а въ Рейнской провинціи Burgermeisterei. Въ гораздо большей степени, чѣмъ община, они составляютъ настоящую мѣстную административную единицу. Въ западныхъ провинціяхъ это учрежденіе существуетъ повсюду. Въ другихъ мѣстахъ законъ не считаетъ его обязательнымъ, но допускаетъ его существованіе.

*) Bulletin de la société de législation comparée, іюль 1902 г., стр. 409.

Основной причиной образованія этихъ волостей является желаніе сообща организовать такія общественныя службы, которыхъ отдѣльныя общины, въ виду своихъ малыхъ размѣровъ и незначительности рессурсовъ, не въ состояніи устроить надлежащимъ образомъ.

Подобно общинѣ, волость имѣетъ свой совѣтъ и свой исполнительный органъ.

Во главѣ волости стоитъ Amtmann или Bürgermeister. Этотъ волостной старшина, служба котораго обязательна и безплатна, назначается губернаторомъ провинціи. По духу закона эти обязанности (равно какъ и полиція въ сельскихъ округахъ остальныхъ провинцій) поручаются мѣстному именитому лицу, какому нибудь крупному землевладѣльцу. Если подходящаго человѣка для занятія этого неоплачиваемаго поста не находится, то правительство можетъ назначить на это мѣсто кого нибудь изъ тѣхъ спеціалистовъ, которые посвящаютъ свои силы службѣ по мѣстному самоуправленію и получаютъ регулярное вознагражденіе. И такія назначенія—далеко не исключительныя, а, напротивъ, самыя заурядныя явленія.

При волостномъ старшинѣ имѣется совѣтъ, состоящій изъ самыхъ крупныхъ плательщиковъ, вносящихъ не меньше 150 марокъ поземельнаго налога, изъ общинныхъ старостъ данной волости и изъ делегатовъ этихъ общинъ, которые избираются изъ среды общинныхъ совѣтниковъ, и число которыхъ пропорціонально населенію общинъ. Волостной совѣтъ состоитъ, по крайней мѣрѣ, изъ двѣнадцати членовъ, которые фактически избираются посредствомъ двухстепенныхъ выборовъ.

Бургомистры отдѣльныхъ общинъ подчинены власти волостного старшины. Какъ въ управленіи мѣстными дѣлами, такъ и въ полицейской сферѣ они дѣйствуютъ подъ его начальствомъ.

Волость представляетъ „союзъ общинъ“; кругъ ея вѣдѣнія почти совпадаетъ съ компентенціей отдѣльныхъ общинъ. Поэтому волость можетъ становиться на мѣсто общинъ во всѣхъ дѣлахъ, которыя, по ея мнѣнію, представляютъ общій или междуобщинный интересъ. Здѣсь мы, очевидно, имѣемъ дѣло съ ограниченіемъ правъ сельской администраціи. Съ другой стороны, это является единственнымъ средствомъ для того, чтобы сохранить мѣстную автономію и отнять у государства всякій предлогъ къ вмѣшательству въ общинныя дѣла или къ непосредственному завѣдыванію государства общинными дѣлами.

2. Союзы общинъ.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ (главнымъ образомъ, въ остальныхъ прусскихъ провинціяхъ) вмѣсто сліянія общинъ прибѣгаютъ къ временной ихъ федераціи, соединяя отдѣльныя общины для какихъ-либо опредѣленныхъ цѣлей. Союзы общинъ существуютъ въ Пруссіи издавна; до послѣдняго времени бельгійское административное право не знало ничего подобнаго, если не считать учрежденія союзовъ, завѣдующихъ плотинами и водными сооруженіями: вышедшій недавно въ Бельгіи законъ допускаетъ устройство междуобщинныхъ богадѣленъ. Во Франціи законъ 1884 года, разрѣшающій основаніе междуобщинныхъ союзовъ, пока далъ очень мало результатовъ.

Въ Германіи значеніе междуобщинныхъ союзовъ возрастало въ продолженіе всего XIX столѣтія: благотворительные или дорожные союзы, являющіеся результатомъ соединенія отдѣльныхъ общинъ, школьные дистрикты, составляющіе спеціальные округа, амеліораціонные сельско-хозяйственные синдикаты, гдѣ большинство заинтересованныхъ хозяевъ пользуется принудительными правами по отношенію къ меньшин-

ству, — все это товарищества, которымъ законъ предоставляетъ, какъ и общинѣ, извѣстную общественную власть, и которыя обладаютъ всѣми правами, связанными съ такимъ публичнымъ характеромъ этихъ организацій. Онѣ расходуютъ на помощь бѣднымъ и на обученіе дѣтей втрое больше того, что тратятъ сельскія общины и вотчинные округа.

Управленіе междуобщинными союзами, какъ и управленіе волостями, поручается делегатамъ, т. е. представителямъ, избраннымъ посредствомъ двухстепенныхъ выборовъ.

3. Надъ органами муниципальной или междуобщинной администраціи стоятъ административныя дѣленія, составляющія посредствующія звенья между государствомъ и общинами и организованныя въ слѣдующемъ порядкѣ: округъ (Kreis), уѣздъ (Regierung) и провинція.

Во главѣ прусскихъ провинцій, часто достигающихъ размѣровъ цѣлаго королевства, стоятъ оберъ-президенты (Oberpräsident), непосредственные агенты центральной власти. Между провинціей и общиной имѣются двѣ административныя ступени.

Уѣздъ, административная единица, гораздо болѣе реальная, чѣмъ французская су-префектура, часто достигаетъ размѣровъ французскаго департамента или бельгійской провинціи. Правительство представлено въ уѣздѣ вице-губернаторомъ, правительственнымъ президентомъ (Regierungspräsident).

Округъ можно сравнить съ французскимъ arrondissement, а окружного начальника, ландрата (Landrath), съ су-префектомъ. Но прусскій ландратъ активнѣе и компетенція его шире.

Эти административныя дѣленія являются также центрами мѣстной жизни, въ особенности округъ.

Во всякомъ округѣ имѣется окружный совѣтъ

(Kreistag) и исполнительный органъ, окружный комитетъ (Kreisausschuss).

Окружный совѣтъ состоитъ исключительно изъ выборныхъ членовъ; членовъ по праву въ немъ нѣтъ. Избиратели дѣлятся на три разряда: крупныхъ землевладѣльцевъ, городскихъ избирателей и сельскихъ. Если въ округѣ нѣтъ городовъ, то въ немъ существуютъ только двѣ избирательныя коллегіи.

Въ разрядъ крупныхъ землевладѣльцевъ входятъ какъ юридическія, такъ и физическія лица, уплачивающія минимальный цензъ, установленный провинціальной властью, и участвующія въ несеніи расходовъ. Избирателями въ этомъ разрядѣ являются также фабриканты и шахтовладѣльцы, уплачивающіе промысловый налогъ въ размѣрѣ не менѣе 300 марокъ со своихъ предпріятій, расположенныхъ въ чертѣ округа. Черезъ замѣстителя могутъ вотировать: юридическія лица, несовершеннолѣтніе и замужнія женщины (черезъ отца, опекуна или мужа), члены царствующихъ домовъ или медіатизированныхъ родовъ (старинныя княжескія фамиліи), а также совладѣльцы помѣстій или промышленныхъ предпріятій.

Делегаты городского сословія избираются городскими думами, т. е. путемъ двухстепенныхъ выборовъ.

Сельскіе делегаты избираются путемъ двухстепенныхъ и трехстепенныхъ выборовъ. Члены общинныхъ совѣтовъ въ селахъ и владѣльцы автономныхъ помѣстій также избираютъ делегатовъ. Всѣ делегаты округа составляютъ избирательную коллегію, которая избираетъ представителей третьяго разряда.

Въ этой области въ еще большей степени, чѣмъ въ законодательствѣ относительно общинныхъ выборовъ, мы встрѣчаемся съ безчисленнымъ множествомъ раз-

личныхъ постановленій,—между прочимъ, относительно распредѣленія полномочій между тремя разрядами.

Члены окружныхъ совѣтовъ избираются на шесть лѣтъ, и при каждыхъ выборахъ составъ совѣтовъ обновляется на половину.

Окружный комитетъ состоитъ изъ шести избранныхъ совѣтомъ членовъ; предсѣдательствуетъ въ немъ ландратъ. Члены комитета получаютъ вознагражденіе пропорціонально своимъ расходамъ, тогда какъ члены совѣта не получаютъ вознагражденія. Они проходятъ настоящій курсъ обученія веденію общественныхъ дѣлъ и подготовляются, такимъ образомъ, къ службѣ по муниципальной администраціи. Въ то же время сотрудничество этихъ непрофессіональныхъ элементовъ и ландрата, прошедшаго солидную юридическую и политическую школу, умѣряетъ и дополняетъ дѣятельность окружнаго начальника.

Компетенціи округовъ въ мѣстныхъ дѣлахъ очень обширны. Это какъ бы общины высшаго порядка. Многочисленность подлежащихъ ихъ вѣдѣнію вопросовъ сильно облегчаетъ задачи центральной власти къ ея собственной выгодѣ и къ пользѣ управляемыхъ. Они, подобно общинамъ, взимаютъ налоги.

Города, населеніе которыхъ (смотря по провинціямъ) достигаетъ не менѣе 25—40 тысячъ жителей, не состоятъ подъ контролемъ округа. Въ такихъ городахъ административный надзоръ поручается уже не ландрату, а начальнику мѣстной полиціи. Такимъ образомъ, крупные города сами по себѣ составляютъ отдѣльные административные округа.

V. Полиція.

Въ Германіи полиція признается учрежденіемъ, представляющимъ не мѣстный, а общегосударственный инте-

ресь. Охрана общественнаго порядка составляетъ задачу государства. Впрочемъ, государство пользуется для этой цѣли мѣстными властями, въ особенности же бургомистромъ, который, благодаря этому, является начальникомъ общинной полиціи подъ контролемъ центральнаго правительства.

Вслѣдствіе этого бургомистръ въ общинѣ оказывается почти неограниченнымъ главой маленькаго мѣстнаго государства. Уже и въ тѣсной сферѣ муниципальнаго управленія члены магистратской коллегіи являются въ нѣкоторомъ смыслѣ столоначальниками, завѣдующими отдѣльными отраслями мѣстнаго хозяйства подъ главнымъ начальствомъ бургомистра. А въ качествѣ главы мѣстной полиціи онъ пріобрѣтаетъ еще болѣе широкую личную власть. Онъ единолично составляетъ полицейскій уставъ, а въ Пруссіи этотъ терминъ имѣетъ самое широкое значеніе, такъ какъ онъ обнимаетъ:

а) охрану личности и имущества;

б) охрану порядка, безопасности, свободы уличнаго движенія, общественныхъ мѣстъ, мостовъ и рѣкъ;

в) рынки и публичную торговлю съѣстными припасами;

г) порядокъ и способъ веденія народныхъ собраній;

д) интересы публики въ гостинницахъ, меблированныхъ комнатахъ, ресторанахъ и другихъ съѣстныхъ и питейныхъ заведеніяхъ;

е) санитарный надзоръ и народное здравіе;

ж) пожары;

з) сельскую полицію;

и) всѣ мѣры, которыя можетъ принять полиція въ спеціальныхъ интересахъ общества или его членовъ.

Бургомистръ, въ качествѣ начальника полиціи, яв-

ляется также вспомогательнымъ чиномъ судебной полиціи и прокуроромъ въ полицейскомъ судѣ.

Облекая бургомистровъ такой огромной властью, государство сочло, конечно, необходимымъ принять нѣкоторыя мѣры предосторожности. Законъ позволяетъ правительству изъять полицейскія функціи въ городахъ изъ вѣдѣнія бургомистра и передать ихъ особому полиціймейстеру, назначенному центральной властью. Такъ правительство можетъ поступить во всѣхъ городахъ Ганновера, а въ другихъ провинціяхъ—во всѣхъ городахъ, являющихся центрами административныхъ или судебныхъ округовъ, а также въ крѣпостяхъ и общинахъ, имѣющихъ свыше 10.000 жителей. Даже въ менѣе крупныхъ городахъ оно можетъ временно принять такую же мѣру. Берлинъ имѣетъ свою особую организацію, Polizeipraesidium (полицейскій совѣтъ), кругъ вѣдомства котораго чрезвычайно широкъ.

Законъ 20 апрѣля 1892 года опредѣляетъ долю расходовъ, приходящуюся на общину въ тѣхъ городахъ, гдѣ правительство беретъ непосредственно на себя организацію полицейской службы *). Эта доля расходовъ на полицію опредѣлена затѣмъ, чтобы избѣжать колебаній въ муниципальныхъ бюджетахъ. Падающіе на городъ расходы вычислены пропорціонально численности населенія въ виду того, что организація полицейской службы обходится тѣмъ дороже, чѣмъ больше жителей въ городѣ.

Доля расходовъ города на содержаніе полиціи установлена въ $2^1/_2$ марки съ каждаго жителя въ Берлинѣ, въ $1^1/_2$ марки въ городахъ, населеніе которыхъ превышаетъ 75.000 жителей, въ 1,10 марки въ городахъ съ населеніемъ 40—75.000 и въ 70 пфенниговъ въ городахъ,

*) Annuaire de législation étrangére, 1892. стр. 189.

населеніе которыхъ не достигаетъ 40.000 жителей. За исключеніемъ этого обязательнаго взноса, города совершенно освобождены отъ расходовъ на содержаніе полиціи, которые цѣликомъ падаютъ на государство и ежегодно включатся въ общегосударственный бюджетъ. Города должны только предоставлять въ безплатное распоряженіе полиціи принадлежащія имъ зданія, помѣщенія и обстановку, которыя раньше предназначались для этой надобности. Если дѣятельность государственныхъ агентовъ распространяется одновременно на городъ и на сосѣднюю общину, то соотвѣтственная доля расходовъ, приходящихся на городъ и общину, вычисляется пропорціонально ихъ населенію.

То, что является исключеніемъ въ городахъ, составляетъ общее правило въ селахъ. Въ послѣднихъ полицейскія обязанности возлагаются преимущественно на государственныхъ чиновниковъ. Съ этой цѣлью отдѣльныя общины соединяются въ группы и въ полицейскомъ отношеніи образуютъ спеціальные, болѣе крупные округа.

Частности этой организаціи не вездѣ тождественны.

Въ Восточной Пруссіи, а также въ Шлезвигъ-Гольштиніи полицейскіе округа называются Amtsbezirk. Полицейскій комиссаръ, Amtsvorsteher, назначается губернаторомъ провинціи изъ кандидатовъ, представляемыхъ окружнымъ совѣтомъ. Онъ назначается на 6 лѣтъ и не получаетъ жалованья. Компетенціи его обнимаютъ полицію безопасности, порядка и добрыхъ нравовъ, народнаго здравія, благотворительности, дорожнаго, воднаго и лѣсного дѣла, сельскую и фабричную полицію, рыболовство, строительное дѣло и борьбу съ пожарами. Онъ дѣйствуетъ подъ контролемъ ландрата.

Отношенія между этими междуобщинными полицейскими участками и входящими въ ихъ составъ отдѣль-

ными общинами могутъ носить еще болѣе тѣсный характеръ. Общины имѣютъ право, съ общаго согласія, возложить на эти комиссаріаты такія обязанности, которыя въ принципѣ входятъ въ компетенцію отдѣльныхъ общинныхъ управленій.

Этотъ двоякій характеръ комиссара, который является въ одно и то же время мѣстнымъ почетнымъ чиновникомъ и агентомъ государства, долженъ ставить его выше партій и придать ему больше авторитета для исполненія его обязанностей, не позволяя ему притомъ превратиться въ простого бюрократа. Впрочемъ, комиссару не принадлежитъ право надзора надъ общинами.

Среди восточныхъ провинцій Познанская провинція выдѣляется своей нѣсколько особой организаціей. Въ ней также имѣются полицейскіе участки, охватывающіе территорію извѣстныхъ размѣровъ. Но владѣльцы вотчинныхъ помѣстій (Gutsbesitzer) сохраняютъ въ своихъ имѣніяхъ всю полноту полицейскихъ правъ. Общинныя управленія въ этой провинціи не обладали тѣми качествами, которыя дали бы возможность предоставить имъ завѣдываніе полиціей, тогда какъ мѣстные крупные помѣщики, по мнѣнію правительства, способны и склонны взять на себя почетныя полицейскія функціи.

На западѣ же, въ Вестфаліи и въ Рейнской провинціи, находится гораздо меньше охотниковъ брать на себя обязанности, не сулящія никакого вознагражденія. Здѣсь приходится въ гораздо большей степени обращаться къ услугамъ оплачиваемыхъ чиновниковъ. При этомъ выгодныя стороны, связанныя съ этой системой въ другихъ отношеніяхъ, исчезаютъ, и самоуправленіе подвергается серьезной опасности. Въ этихъ двухъ провинціяхъ полицейскія обязанности, вмѣстѣ съ надзоромъ за общинными управленіями, принадлежатъ волостнымъ старшинамъ.

Въ этомъ отношеніи болѣе удачной представляется намъ та организація, которая существуетъ въ Ганноверѣ и Гессенъ-Нассау. Она устанавливаетъ связь между общинными старостами и ихъ сотрудничество съ ландратомъ. Впрочемъ, этотъ агентъ центральной власти оказываетъ значительное вліяніе на выборъ своихъ сотрудниковъ, такъ какъ избранные бургомистры утверждаются имъ. Такъ какъ Ганноверскія общины отличаются своими незначительными размѣрами, то завѣдываніе полиціей поручается непосредственно ландрату, а общинные старосты и владѣльцы рыцарскихъ помѣстій дѣйствуютъ подъ его начальствомъ. То же самое правило примѣняется въ Гессенъ-Нассау съ той разницей, что въ этой провинціи нѣкоторыя полицейскія функціи могутъ поручаться исключительно ландрату.

Противъ этой передачи государству правъ, такъ называемой, общинной полиціи рѣшительно высказывается соціалистическая партія, программа которой одновременно требуетъ отмѣны правительственнаго утвержденія бургомистровъ и ежегоднаго обновленія общинныхъ совѣтовъ.

VI. Профессіональное избирательное право.

Существуетъ значительная аналогія между общинной избирательной системой и той системой, по которой составляются другія административныя собранія, а именно, торговыя палаты, служащія, вмѣстѣ съ совѣтами промышленности и труда, главными профессіональными совѣщательными учрежденіями.

Промысловые совѣты (Gewerbegerichte) въ силу имперскаго закона составляются на основѣ представительства интересовъ. Рабочіе, съ одной стороны, и хозяева, съ другой, назначаютъ одинаковое число пред-

ставителей каждой группы. Эта система не встрѣчаетъ возраженій въ Германіи, какъ и въ другихъ странахъ, хотя демократическія партіи отвергаютъ примѣненіе аналогичнаго принципа къ остальнымъ мѣстнымъ или парламентскимъ выборамъ. Мало того, въ той и другой категоріи избиратели группируются по профессіямъ независимо отъ ихъ численности, исключительно въ силу различія интересовъ, которые должна представлять каждая секція.

Торговыя палаты реорганизованы въ Пруссіи закономъ 19 августа 1897 года. Эта „новелла“ положила въ основу реформы налогъ, уплачиваемый различными классами, подобно тому, какъ онъ имѣетъ рѣшающее значеніе и въ общинныхъ выборахъ, но съ двоякимъ отличіемъ. Въ расчетъ принимается только промысловый налогъ, то, что можно было бы назвать патентомъ. Кромѣ того, торговымъ палатамъ въ гораздо большей степени, чѣмъ муниципальнымъ совѣтамъ, предоставлено право „мѣстнаго усмотрѣнія“. Даже способъ избранія членовъ предусматривается закономъ лишь на тотъ случай, когда заинтересованныя палаты сами не придутъ къ соглашенію относительно какого-нибудь изъ многочисленныхъ допускаемыхъ закономъ варіантовъ.

Такъ, напримѣръ, законъ разрѣшаетъ торговымъ палатамъ установить равное право голоса или пропорціональное, причемъ въ послѣднемъ случаѣ объемъ избирательнаго права отдѣльныхъ членовъ зависитъ или отъ размѣра взносовъ въ торговую палату, или отъ суммы уплачиваемаго промысловаго налога. Эта пропорціональность можетъ регулироваться системой множественныхъ вотумовъ или классной системой. Классификація избирателей можетъ производиться по одному общему списку или по избирательнымъ секціямъ. Каж-

дая палата сама рѣшаетъ для себя, нужно-ли установить систему ценза. Точно также она сама рѣшаетъ, слѣдуетъ-ли и въ какой степени допустить голосованіе черезъ замѣстителей и предоставленіе послѣднимъ пассивнаго избирательнаго права.

Выборы производятся простымъ большинствомъ и закрытой баллотировкой. Но каждая отдѣльная палата можетъ постановить, что выборы будутъ производиться paracclamation (путемъ утвердительныхъ или отрицательныхъ возгласовъ, безъ баллотировки) или какимъ-нибудь инымъ открытымъ способомъ, или же, что допускается письменная подача голоса отсутствующимъ избирателемъ; она можетъ также рѣшить, что во избѣжаніе перебаллотировокъ признается достаточнымъ относительное большинство голосовъ. Наконецъ, она можетъ установить должности кандидатовъ-замѣстителей и самостоятельно рѣшить, какимъ образомъ они избираются и въ какихъ случаяхъ участвуютъ въ засѣданіяхъ.

И только въ томъ случаѣ, если торговыя палаты не предусмотрятъ этихъ пунктовъ въ своихъ уставахъ, подлежащихъ утвержденію министра, выборы производятся на основѣ классной системы. Установленіе этой избирательной системы, какъ общаго правила, было дѣломъ самой палаты депутатовъ. Впрочемъ, и палата депутатовъ, и правительство были вполнѣ согласны въ томъ, что торговыя палаты не должны ни попасть въ руки какой-нибудь олигархіи, ни очутиться въ полной власти мелкихъ лавочниковъ. Съ этой цѣлью установлено, что пользованіе избирательнымъ правомъ, по общему правилу, предоставляется только лицамъ, внесеннымъ въ списки промысловаго обложенія и записаннымъ въ Торговый Указатель. Законъ 24 іюня 1891 года освобождаетъ отъ патента тѣ предпріятія, годовая прибыль

которыхъ не достигаетъ 1.500 марокъ, а основной капиталъ не составляетъ, по крайней мѣрѣ, 3.000 марокъ. Точно также въ Handelsregister не вносятся слишкомъ незначительныя торговыя и ремесленныя заведенія *).

Во время дѣйствія закона 1870 года равное избирательное право составляло общее правило при выборахъ въ торговыя палаты. Такимъ образомъ, законъ 1897 года является новымъ торжествомъ классной системы. Этой реформѣ предшествовалъ опросъ заинтересованныхъ лицъ. Подавляющее большинство ихъ высказалось противъ старой системы и требовало установленія пропорціональности между избирательнымъ вліяніемъ и размѣромъ падающаго на избирателей податного бремени. Большинство высказывалось за введеніе системы классовъ, основанныхъ на промысловомъ налогѣ; другіе рекомендовали систему множественныхъ вотумовъ. Нѣкоторые предлагали установить двѣ категоріи избирателей: крупныхъ и мелкихъ промышленниковъ.

Одинъ экономистъ произвелъ анкету относительно примѣненія этого закона **). Онъ констатировалъ, что въ силу мѣстныхъ, политическихъ и иныхъ вліяній большинство палатъ (въ томъ числѣ даже многія изъ тѣхъ, которыя высказались за избирательное неравенство) перешли, въ концѣ концовъ, къ равному избирательному праву.

Въ 1895 году этой системы придерживались 14 палатъ изъ 74 (двѣ палаты не доставили свѣдѣній). Въ 1897 году такихъ палатъ было уже 45, т. е. 61% вмѣсто 19%.

---

*) Annuaire de législation étrangère, 1897, стр. 272.

**) Dr. Reitz, Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft, изд. Шмоллеромъ, 1898, II, стр. 165 и сл.

Однако весьма немногія палаты допустили всеобщее избирательное право, даже въ примѣненіи къ лицамъ, выбирающимъ патенты. Онѣ постарались найти (быть можетъ, болѣе серьезную) гарантію въ цензѣ, т. е. въ исключеніи всѣхъ тѣхъ, кто не уплачиваетъ извѣстнаго минимума налоговъ. Этотъ минимумъ колеблется отъ 16 до 56 марокъ, а въ нѣкоторыхъ мѣстахъ минимумомъ признанъ налогъ, уплачиваемый за патенты 4-го класса. Ганноверская же палата установила даже дифференціальный цензъ: 36 марокъ въ одномъ округѣ и 20 въ остальныхъ.

Тамъ, гдѣ никто по уставу не лишенъ права участія въ выборахъ, въ большинствѣ случаевъ примѣнялась система голосованія по класамъ для того, чтобы маса мелкихъ плательщиковъ не могла подавить горсть толстосумовъ. Всеобщее и равное избирательное право всѣхъ владѣльцевъ патента существуетъ только въ одиннадцати прусскихъ торговыхъ палатахъ. Впрочемъ, декреты, касающіеся примѣненія этого закона, запрещаютъ вводить цензитарную систему тамъ, гдѣ уже существуютъ множественные вотумы, если только не имѣется какихъ-нибудь спеціальныхъ условій, наличность которыхъ признана въ 7 мѣстностяхъ.

Система классовъ принята въ 15 торговыхъ палатахъ. Первый классъ долженъ представлять крупную промышленность и крупную торговлю, второй — заведенія средняго размѣра, а третій—мелкія предпріятія. Въ виду этого обыкновенно дѣленіе на три класса предпочитается дѣленію на два разряда. Шесть палатъ приняли принципъ муниципальнаго избирательнаго права, установивъ три класса, каждый изъ которыхъ соотвѣтствуетъ третьей части общей суммы налоговъ. Три другія палаты для дѣленія избирателей по классамъ установили опредѣленныя цифры. Въ Кельнѣ, чтобы быть избира-

телемъ перваго класса, необходимо платить 1.000 марокъ; чтобы попасть во второй классъ, нужно платить отъ 200 до 1.000 марокъ; въ третій классъ зачисляются избиратели, уплачивающіе менѣе 200 марокъ.

Шесть палатъ имѣютъ только д в а класса избирателей; онѣ находятся въ мелкихъ центрахъ, гдѣ, пожалуй, и не набралось бы достаточнаго количества избирателей для заполненія трехъ классовъ; неудобно устанавливать такіе классы, въ которыхъ бы господствовала самая незначительная кучка избирателей. Въ этихъ палатахъ классификація совершается по разрядамъ промысловаго налога, записаннаго за каждымъ избирателемъ въ податныхъ спискахъ, за исключеніемъ одной мѣстности, гдѣ принято такое правило, что каждый классъ долженъ уплачивать ровно половину налоговъ.

Система м н о ж е с т в е н н ы х ъ в о т у м о в ъ практикуется въ 9 палатахъ. Въ рѣдкихъ случаяхъ на долю одного избирателя приходится больше 8 голосовъ. Въ Бохумѣ одному избирателю предоставляется до 30 голосовъ. Основаніемъ множественныхъ вотумовъ служитъ исключительно налогъ, уплачиваемый съ доходовъ отъ торгово-промышленныхъ предпріятій. Въ Дюссельдорфѣ, Эрфуртѣ и Франкфуртѣ дѣйствуетъ болѣе сложная система. Сельскіе избиратели пользуются равнымъ правомъ голоса, а городскіе избиратели дѣлятся на два или на три класса.

Что же касается г о л о с о в а н і я ч е р е з ъ з а м ѣ с т и т е л е й, то 44 палаты допускаютъ его, а 29 запрещаютъ, причемъ послѣднія руководятся, главнымъ образомъ, заботой о самостоятельныхъ торговцахъ и промышленникахъ, интересы которыхъ часто расходятся съ интересами акціонерныхъ компаній.

Весьма немногія палаты высказались за назначеніе д о п о л н и т е л ь н ы х ъ членовъ.

За исключеніемъ 4 палатъ, выборы производятся вездѣ закрытой баллотировкой, а въ 8 палатахъ уставъ разрѣшаетъ избраніе par acclamation. Многія палаты (14) довольствуются относительнымъ большинствомъ, чтобы избѣжать потери времени, неизбѣжно связанной съ перебаллотировками.

Такимъ образомъ, мы видимъ, что въ Пруссіи профессіональное избирательное право регулировано съ такой же гибкостью, какъ и избраніе членовъ мѣстнаго самоуправленія и управленія муниципальными дѣлами.

ОТДѢЛЪ II.

Королевства Баварія, Вюртембергъ и Саксонія.

I. Баварія.

§ 1. Политическое избирательное право.

(Выборы въ рейхстагъ и ландтагъ).

При выборахъ въ рейхстагъ во всѣхъ государствахъ Германской имперіи дѣйствуетъ одинъ и тотъ же избирательный законъ. Мы уже знаемъ, что эти выборы происходятъ на основѣ всеобщаго, равнаго, прямого и тайнаго избирательнаго права. Палата же депутатовъ баварскаго парламента избирается посредствомъ двухстепенныхъ выборовъ на основѣ цензитарной системы, причемъ до 1881 года депутаты избирались открытой баллотировкой.

Между выборами въ рейхстагъ и ландтагъ — существуютъ еще другія различія.

Правами баварскаго политическаго избирателя пользуются только лица, внесенныя въ продолженіе 6-ти мѣсяцевъ въ списки плательщиковъ прямыхъ налоговъ.

Избиратель долженъ имѣть 21 годъ отъ роду (вмѣсто 25 лѣтъ для имперскихъ выборовъ).

Недостаточно быть германскимъ подданнымъ, а требуется непремѣнно принадлежность къ баварской національности.

Избиратель долженъ принести присягу на вѣрность конституціи. Принесеніе этой присяги, котораго не требуется отъ избирателей въ рейхстагъ,—имѣетъ гораздо большее значеніе, чѣмъ это можетъ показаться на первый взглядъ. Для многихъ избирателей это требованіе, быть можетъ, связано съ клятвопреступленіемъ или съ отказомъ отъ права голоса. Кромѣ того, отъ участія въ тѣхъ и другихъ выборахъ устранены призрѣваемые (не включая сюда тѣхъ лицъ, дѣти которыхъ пользуются безплатными школами), банкроты, состоящіе подъ надзоромъ полиціи, нѣкоторыя категоріи наказанныхъ по суду и лица, не имѣющія опредѣленнаго мѣстожительства въ предѣлахъ королевства.

При народонаселеніи въ 5.818.955 человѣкъ (цифра за 1895 годъ) насчитывалось 1.274.126 избирателей, имѣвшихъ право участвовать въ выборахъ депутатовъ рейхстага въ 1898 году, т.е. 21,$_5$% общаго числа жителей, и 1.056.951 избиратель, имѣвшій право избирать депутатовъ ландтага въ 1899, т.е. 18,$_2$% населенія.

Депутаты ландтага избираются посредствомъ двухстепенныхъ выборовъ. Избиратели первой степени группируются по избирательнымъ секціямъ; каждая изъ нихъ избираетъ извѣстное число делегатовъ (по 1 на 500 жителей). Каждая секція, составленная въ завис-

мости отъ муниципальныхъ округовъ, должна избрать отъ 3 до 7 делегатовъ.

Во время выборовъ 1899 года было всего 2.249 избирательныхъ секцій, которыя и выбрали 10.054 избирателей второй степени. Въ среднемъ 1 делегатъ приходился на 105 внесенныхъ въ списки избирателей (изъ которыхъ подавали голосъ только 41) и на 579 жителей.

Участіе въ выборахъ факультативно для избирателей первой степени и обязательно для делегатовъ. Если на лицо нѣтъ $^2/_3$ общаго числа делегатовъ, то выборы откладываются; въ такомъ случаѣ делегаты созываются на второе собраніе, причемъ всѣ расходы по этой операціи падаютъ на тѣхъ, кто не явился въ первый разъ.

Въ рейхстагѣ Баварія представлена 48 депутатами; баварская же нижняя палата состоитъ изъ 159 членовъ. Отсюда ясно, что при выборахъ въ имперскій рейхстагъ и мѣстный ландтагъ избиратели распредѣляются различнымъ образомъ.

Число баварскихъ депутатовъ въ имперскомъ рейхстагѣ установлено конституціей. Такимъ образомъ, оставалось только распредѣлить избирательные округа. Эта операція была произведена въ 1871 году и съ тѣхъ поръ не подвергалась пересмотру. Неудивительно, что здѣсь приходится наблюдать невѣроятныя аномаліи. Одинъ мюнхенскій округъ насчитываетъ 327.713 жителей, а въ другомъ мѣстѣ мы видимъ округа съ 84.607 жителями. Въ первомъ округѣ насчитывается 88.641 избиратель, семь другихъ имѣютъ меньше 20.000 избирателей.

Баварскій законъ установляетъ, что одинъ депутатъ долженъ приходиться на 31.500 жителей, но въ основу своего расчета онъ кладетъ данныя народной

переписи 1875 года и совершенно не считается съ позднѣйшимъ движеніемъ населенія. Теперь въ среднемъ 1 депутатъ приходится на 36.595 жителей, причемъ въ дѣйствительности наблюдаются поразительныя отклоненія отъ этой средней.

Если мы примемъ въ разсчетъ, что нѣкоторые округа располагаютъ нѣсколькими полномочіями, то окажется, что въ среднемъ на каждый избирательный округъ приходится 16.777 избирателей. Но фактически между отдѣльными округами наблюдаются громадныя различія, достигающія отношенія 1 : 13.

Депутаты рейхстага избираются по одноименной системѣ, а депутаты ландтага по спискамъ.

Для выборовъ въ ландтагъ баварское королевство раздѣлено на 63 избирательныхъ округа.

8	округовъ	избираютъ	по 1	депутату
25	„	„	„ 2	депутата
20	„	„	„ 3	„
9	„	„	„ 4	„
1	округъ	выбираетъ	5	депутатовъ

Делегаты второй степени составляютъ коллегію въ каждомъ избирательномъ округѣ и подаютъ голоса за цѣлый списокъ, если приходится избирать сразу нѣсколько депутатовъ. Высчитано, что въ среднемъ на 1 депутата приходится 63 делегата, представляющихъ 6.647 внесенныхъ въ списки избирателей или 2.624 вотирующихъ.

Дѣйствительныя цифры сильно отклоняются отъ этой средней. Въ одномъ округѣ депутатъ избирается менѣе, чѣмъ 50 делегатами, въ двухъ другихъ—болѣе, чѣмъ 85 делегатами. Число внесенныхъ въ списки избирателей колеблется отъ 3.553 до 24.000 слишкомъ на одного депутата, а число вотирующихъ избирателей первой степени—отъ 543 до 11.000 на одного депутата.

Возьмемъ на удачу первый попавшійся примѣръ. Мюнхенъ имѣетъ 3 избирательныхъ округа. Первый съ населеніемъ 316.425 душъ избираетъ пять депутатовъ, второй съ 94.576 жителей избираетъ одного, а третій съ 97.640 жителей избираетъ трехъ депутатовъ.

Понятно, что эта избирательная географія и условія ценза должны оказывать значительное вліяніе на результаты выборовъ. А система двухстепенныхъ выборовъ вводитъ сюда еще новый элементъ, благодаря которому результаты выборовъ въ ландтагъ еще сильнѣе отличаются отъ результатовъ другихъ политическихъ выборовъ. Данныя избирательной статистики показываютъ, что на дѣйствительно избранныхъ депутатовъ приходятся 74% поданныхъ голосовъ. Такимъ образомъ, при первой же баллотировкѣ устраняется меньшинство, соотвѣтствующее четвертой части всѣхъ поданныхъ голосовъ. При этомъ число делегатовъ далеко не пропорціонально количеству поданныхъ за нихъ голосовъ. Въ 1899 году положеніе было таково:

	Число делегатовъ.	Пропорція въ %	Голоса, поданные за избранныхъ делегатовъ.	Пропорція въ %
Центръ	5,167	51,4	681,165	48,
Либералы	2,220	22	288,112	20,4
Союзъ сельскихъ хозяевъ.	20	2	22,981	1,6
Баварскій крестьянскій союзъ	682	6,8	76,489	5,4
Другіе крестьянск. союзы	563	5,6	61,902	4,4
Консерваторы	248	2,5	30,331	2,1
Народная партія . . .	146	1,4	33,150	2,3
Соціалисты	747	7,4	215,970	15,3
Внѣ партій	89	0,8	4,221	0,3

Воздержанія столь многочисленны, безъ всякаго со-

мнѣнія, потому, что множество избирателей убѣждены въ безполезности своихъ усилій.

Даже въ тѣхъ округахъ, гдѣ ведется самая упорная борьба, мы наблюдаемъ значительный индифферентизмъ избирательнаго корпуса. Изъ 1.056.951 избирателя подали голосъ 417.201, т. е. 39%. По отдѣльнымъ провинціямъ эта цифра колеблется отъ 43 до 26%, а по отдѣльнымъ округамъ отъ 70 до 15%, и даже въ предѣлахъ одного и того же избирательнаго округа отъ 1 до 8% (это бываетъ тогда, когда къ одному избирательному округу приписаны городскія и сельскія мѣстности).

Во время выборовъ въ рейхстагъ количество вотирующихъ почти вдвое больше, а именно 60.3% внесенныхъ въ списки избирателей.

Впрочемъ, при выборахъ въ рейхстагъ наблюдается гораздо больше перебаллотировокъ, чѣмъ при выборахъ въ ландтагъ: 18 на 48 полномочій въ первомъ случаѣ и 1 на 159 полномочій во второмъ. Это явленіе составляетъ прямой результатъ системы двухстепенныхъ выборовъ, такъ какъ въ промежуткѣ между выборами первой и второй степени отдѣльныя партіи заключаютъ избирательныя сдѣлки и союзы. Такимъ образомъ, въ первомъ Мюнхенскомъ округѣ было избрано 3 соціалиста и 2 католика, внесенныхъ въ одинъ списокъ, и среди этихъ пяти кандидатовъ находились два человѣка, которые въ предшествующемъ году, во время выборовъ въ рейхстагъ, выступали въ качествѣ соперниковъ. Аналогичныя коалиціи происходятъ также и въ другихъ округахъ, какъ между этими же партіями, такъ и между либералами и аграріями, или между другими группами.

Окончательные итоги происходящихъ при такихъ условіяхъ выборовъ не могутъ, конечно, не отличаться извѣстной пестротой. Нѣкоторое понятіе объ этихъ результатахъ даетъ слѣдующая таблица:

Политическія партіи.	Выборы въ рейхстагъ (1898 г.).				Выборы въ ландтагъ (1899 г.).	
	Число голосовъ, поданныхъ во время первой балотировки	%	Число депутатовъ.	%	Число депутатовъ.	%
Центръ	310,596	33,8	29	60,42	83	52,01
Національ-либералы	136,902	14,9	7	14,58	41	25,77
Протрессисты	11,115	1,2	0	0	3	1,89
Союзъ сельскихъ хозяевъ	10,930	1,3	1	2,08	1	0,6
Крестьянскій союзъ (Bauernbund). . .	143,061	18,2	5	10,43	5	3,14
Другія крестьянскія организаціи . . .	0	0	0	0	7	4,44
Консерваторы	15,889	1,9	1	2,08	5	3,14
Народная партія	13,106	2,4	1	2,08	1	0,6
Соціалисты	141,630	18,0	4	8,33	11	6,91
Прочіе и безпартійные	2,553	0,4	—	—	2	1,25

Оффиціальная статистика не указываетъ общей суммы голосовъ, полученныхъ каждой партіей, а только число голосовъ, поданныхъ за избранныхъ депутатовъ каждой партіи (см. выше).

Такимъ образомъ, избирательный цензъ оказался особенно благопріятнымъ для либеральной партіи. Однако на послѣднихъ выборахъ она потерпѣла тяжелое пораженіе. Центръ и соціалисты вышли почти съ равными силами изъ выборовъ какъ въ мѣстный парламентъ, такъ и въ имперскій рейхстагъ: впрочемъ, благодаря избирательной системѣ они теряютъ около седьмой части мѣстъ въ ландтагѣ. Центръ сохраняетъ большинство.

Среди депутатовъ ландтага насчитывается 41 лицо, занятое сельскимъ хозяйствомъ, 24 занятыхъ промышленностью, 11 торговлей, 19 одновременно сельскимъ хозяйствомъ и торговлей или промышленностью, 28 лицъ, состоящихъ на государственной и муниципальной службѣ, врачей и адвокатовъ, 19 духовныхъ лицъ, 7 журналистовъ и 10 лицъ безъ опредѣленныхъ профессій.

Баварская делегація въ имперскомъ рейхстагѣ состоитъ изъ 16 сельскихъ хозяевъ, 9 фабрикантовъ, 3 коммерсантовъ, 6 чиновниковъ, 1 адвоката, 1 профессора, 6 духовныхъ лицъ, 1 писателя, 1 рабочаго секретаря и 4 рантье.

Изъ 48 депутатовъ, посылаемыхъ Баваріей въ имперскій рейхстагъ, 23 состоятъ въ то же время членами баварскаго ландтага.

§ 2. Общинное избирательное право.

Баварская община въ большей степени, чѣмъ всякая другая, построена по типу экономической ассоціаціи, подобной частнымъ компаніямъ. Для того, чтобы быть допущеннымъ къ пользованію избирательными правами, здѣсь нужно предварительно получить право муниципальнаго гражданства, а для того, чтобы, въ случаѣ надоб-

ности, быть допущеннымъ къ безплатному пользованію общинными имуществами, необходимо уплатить „таксу“, вступительный взносъ, размѣры котораго пропорціональны цѣнности этихъ имуществъ *).

Основными условіями мѣстнаго избирательнаго права являются совершеннолѣтіе и баварское подданство (германскаго подданства недостаточно). Въ избирательные списки могутъ быть внесены лица, платящія налоги и живущія въ продолженіе двухъ лѣтъ въ предѣлахъ общины. Могутъ быть принудительно записаны въ число избирателей лица, проживающія въ продолженіе 5 лѣтъ въ общинѣ и уплачивающія не менѣе 6,80 марокъ прямыхъ налоговъ въ городахъ, населеніе которыхъ превышаетъ 20.000 человѣкъ, и 5,14 марокъ въ другихъ поселеніяхъ.

Въ Пфальцѣ избирательными правами пользуются всѣ совершеннолѣтніе мущины, живущіе въ общинѣ и уплачивающіе прямые налоги.

Въ засѣданіяхъ 25, 26 и 27 октября 1899 года баварская палата депутатовъ обсуждала предложеніе соціалистической группы. Послѣдняя требовала, чтобы правительство внесло законопроектъ, устанавливающій всеобщее, прямое, равное и тайное избирательное право въ городахъ и селахъ, основанное на численности народонаселенія и на пропорціональномъ представительствѣ. Центръ и либералы, повидимому, склонялись къ принятію этого предложенія или, по крайней мѣрѣ, къ требованію пересмотра конституціи **). Правительство же заявило, что оно высказывается противъ пропорціональнаго представительства. Проектъ былъ переданъ въ комиссію.

---

*) Staatslexicon der Görres Gesellschaft, 2-oe изд. V, Gemeinde-Ordnung, стр. 765.

**) Soziale Praxis. XI. стр. 115.

Впослѣдствіи мюнхенскіе соціалисты выразили пожеланіе, чтобы вступительный гражданскій взносъ былъ отмѣненъ или, по крайней мѣрѣ, понижень до суммы не болѣе 5 марокъ. Соціалистическій журналъ „Neue Zeit“ критикуетъ это мягченіе основныхъ требованій партіи *).

Такъ какъ полномочія членовъ муниципальныхъ совѣтовъ продолжаются 9 лѣтъ, то каждые три года составъ ихъ обновляется на одну треть. Ландтагъ обновляется цѣликомъ каждые 6 лѣтъ, а рейхстагъ каждые 5 лѣтъ. Такъ, напр., въ Мюнхенѣ въ 1898 году происходили выборы въ имперскій рейхстагъ. Городъ былъ раздѣленъ на 2 округа, причемъ, на 474.777 жителей насчитывалось 121.958 имперскихъ избирателей.

Въ слѣдующемъ году имѣли мѣсто выборы депутатовъ въ баварскій ландтагъ. Городъ былъ раздѣленъ на 3 округа, составленные по иному принципу и насчитывавшіе 498.641 жителя, причемъ къ участію въ выборахъ призвано было 105.667 избирателей. Въ томъ же году состоялось обновленіе третьей части муниципальнаго совѣта: къ урнамъ призвано было 26.047 избирателей въ 20 округахъ.

Подобно Пруссіи, Баварія имѣетъ особый муниципальный законъ для городовъ и особый для селъ. Этого различія не существуетъ, впрочемъ, въ Пфальцѣ, который остался вѣренъ французскому законодательству, введенному здѣсь во времена первой имперіи. Голосованія, влекущія за собой новые расходы или заключеніе займа, производятся въ баварскихъ сельскихъ общинахъ на основѣ множественныхъ вотумовъ всѣхъ гражданъ, причемъ избирателямъ, уплачивающимъ 10 флориновъ прямыхъ налоговъ, предоставляется 1 го-

---

*) Neue Zeit, номеръ отъ 15 февраля 1902 г.

лось, уплачивающимъ 20 флориновъ—2 голоса и такъ далѣе.

За исключеніемъ самыхъ мелкихъ общинъ, гдѣ дѣла рѣшаются мірскими сходами, повсюду имѣется муниципальный совѣтъ, которому принадлежитъ рѣшающій голосъ, и исполнительная коллегія. Въ различныхъ мѣстахъ они носятъ различныя названія, но функціи ихъ, въ общемъ, повсюду одинаковы.

Управа (исполнительный органъ) находится въ гораздо большей зависимости отъ муниципальнаго совѣта, чѣмъ въ Пруссіи. Бургомистръ является одновременно и главой исполнительной власти, и предсѣдателемъ муниципальнаго совѣта. Бургомистръ можетъ быть избранъ изъ среды спеціалистовъ - юристовъ, какъ и въ Пруссіи, и въ виду удачныхъ результатовъ, къ которымъ приводитъ эта система, она все болѣе и болѣе получаетъ характеръ общаго правила. Въ городахъ члены управы избираются одни изъ среды юристовъ и техниковъ, а другіе изъ среды простыхъ гражданъ.

Недавно муниципальный законъ рейнскаго Пфальца былъ даже измѣненъ (17 іюня 1896 года) съ той цѣлью, чтобы дать мѣстнымъ общиннымъ совѣтамъ возможность примѣнять эту систему. Новый законъ допускаетъ присоединеніе къ муниципальному совѣту оплачиваемыхъ членовъ совѣта. Послѣдніе обязаны жить въ общинѣ; они не могутъ отлучаться безъ разрѣшенія; сперва они избираются совѣтомъ на 3 года, а послѣ вторичнаго избранія (по истеченіи этихъ первыхъ трехъ лѣтъ) ихъ положеніе окончательно регулируется путемъ спеціальныхъ контрактовъ. Состоящіе на жалованьѣ члены совѣта могутъ во всякое время подать въ отставку, но при этомъ они теряютъ право на окладъ и пенсію.

Бургомистры и ихъ товарищи, равно какъ оплачи-

ваемые члены муниципальныхъ совѣтовъ, въ дисциплинарномъ отношеніи подчинены центральной власти. Къ нимъ, путемъ уподобленія, примѣняются постановленія, касающіяся дисциплины чиновниковъ, состоящихъ на административной службѣ *).

Избранные бургомистры во всѣхъ городахъ безъ исключенія должны получить королевское утвержденіе. Главный аргументъ въ пользу этого требованія заключается въ томъ, что бургомистрамъ, въ числѣ прочихъ обязанностей, принадлежитъ завѣдываніе полиціей. Въ селахъ достаточно утвержденія со стороны ландрата, такъ какъ тамъ полицейскія функціи исполняются окружными комиссарами. Компетенція и права волостныхъ управленій (Bürgermeistereien) не распространяются здѣсь на полицейскія дѣла. Отдѣльныя общины сохраняютъ свою полную автономію.

II. Вюртембергъ.

§ 1. Политическое избирательное право (выборы въ рейхстагъ и ландтагъ).

Вюртембергская избирательная система представляетъ исключеніе среди законодательствъ другихъ германскихъ государствъ. И не только въ томъ отношеніи, что выборы въ ландтагъ и въ общинные совѣты производятся на почти одинаковыхъ основаніяхъ, но и въ томъ, что Вюртембергъ—единственное германское государство, введшее у себя ту самую избирательную систему, которая примѣняется при выборахъ депутатовъ въ имперскій рейхстагъ. Въ Вюртембергѣ господствуетъ всеобщее и равное избирательное право для всѣхъ гражданъ, достиг-

*) Annuaire de la législation étrangère, 1891, стр. 191.

шихъ 25 лѣтняго возраста, причемъ исключаются только призрѣваемые, неправомочные и недостойные. Такова избирательная система, примѣняемая при выборѣ депутатовъ въ законодательное собраніе. Слѣдуетъ замѣтить, что въ Вюртембергѣ—только 2.165.765 жителей, и что тамъ не существуетъ такого промышленнаго населенія, какое есть въ Саксоніи и въ нѣкоторыхъ провинціяхъ Пруссіи.

Впрочемъ, и здѣсь мы замѣчаемъ нѣкоторыя различія между выборами въ рейхстагъ и въ вюртембергскій ландтагъ.

а) Вюртембергскій ландтагъ состоитъ изъ двухъ палатъ, изъ которыхъ первая не имѣетъ выборныхъ членовъ, а состоитъ изъ членовъ, засѣдающихъ въ ней ex officio (по праву), и изъ лицъ, пожизненно назначенныхъ королемъ. Вторая палата состоитъ изъ 70 избираемыхъ депутатовъ и 23 членовъ по праву, а именно: изъ 13 депутатовъ, избираемыхъ дворянствомъ, шести, избираемыхъ протестантскимъ духовенствомъ, 3 избираемыхъ католическимъ клиромъ, и канцлера Тюбингенскаго университета. Всѣ же члены рейхстага, какъ извѣстно, избираются на одинаковыхъ основаніяхъ во всей имперіи. Центръ и демократическія партіи пытались добиться отмѣны этихъ привиллегій, дающихъ возможность отдѣльнымъ группамъ населенія посылать въ ландтагъ цѣлую четверть депутатовъ, но до сихъ поръ имъ не удалось достигнуть этой цѣли *).

*) Въ настоящее время правительство внесло проектъ демократическаго пересмотра вюртембергской конституціи. Согласно этому проекту, численный составъ палаты господъ долженъ увеличиться въ полтора раза, съ 32 до 48, такъ какъ въ нее перейдетъ часть привиллегированныхъ членовъ нижней палаты, и, сверхъ того, она будетъ пополнена особыми членами, избираемыми отъ „землевладѣнія“, отъ „торговли“ и другихъ общественныхъ группъ Вюртемберга. За то вся нижняя палата будетъ теперь избираемой, и притомъ избираемой всеобщимъ, рав-

б) Число депутатовъ ландтага безразлично установлено по одному отъ каждаго изъ семи городовъ, какова бы ни была численность ихъ населенія. Рейтлингенъ имѣетъ одного депутата точно такъ же, какъ и столица Штутгартъ. Этимъ именно, равно какъ и введеніемъ въ ландтагъ привиллегированныхъ элементовъ, правящіе классы, давая относительно гораздо болѣе слабое представительство крупнымъ городамъ, хотѣли обезопасить себя отъ послѣдствій слишкомъ широкаго и равнаго избирательнаго права. Средство это нельзя не признать довольно-таки неудачнымъ, такъ какъ оно является покушеніемъ на законное преобладаніе умственныхъ центровъ.

Если мы сравнимъ между собою только 63 сельскихъ избирательныхъ округа, то также увидимъ, что самые населенные округа имѣютъ въ 3 и $3^1/_2$ раза больше жителей, чѣмъ наименѣе населеные. А въ городахъ неравномѣрность эта еще рѣзче. Эльвангенъ съ населеніемъ въ 4.747 человѣкъ точно такъ же посылаетъ въ ландтагъ одного депутата, какъ и Штутгартъ, насчитывающій 181.081 жителей. Столица имѣетъ въ 38 разъ, Тюбингенъ въ 12 разъ и Людвигсбургъ въ 9 разъ больше населенія, чѣмъ Эльвангенъ, и тѣмъ не

нымъ, прямымъ и тайнымъ голосованіемъ, хотя по двумъ разнымъ избирательнымъ системамъ: 70 депутатовъ будутъ по прежнему избираться въ одноименныхъ округахъ (scrutin individuel), а 23 въ четырехъ провинціяхъ Вюртемберга по системѣ scrutin de liste (избирательныхъ списковъ). Въ подробностяхъ проектъ еще не опубликованъ и потому неизвѣстно, въ какихъ размѣрахъ къ послѣдней системѣ будетъ примѣнено начало пропорціональности. Во всякомъ случаѣ, проектъ является крупнымъ шагомъ впередъ сравнительно съ существующимъ порядкомъ, и борьба изъ за него въ ландтагѣ обѣщаетъ быть весьма интересной. Пять лѣтъ тому назадъ очень близкій къ нынѣшнему проектъ вюртембергскаго правительства провалился, благодаря, главнымъ образомъ, противодѣйствію центра.—Прим. перев.

менѣе они представлены въ мѣстномъ парламентѣ не сильнѣе этого городка. Произведенное еще въ 1819 году распредѣленіе избирательныхъ округовъ до сихъ поръ сохранилось безъ измѣненія въ ущербъ промышленнымъ центрамъ и въ особенности въ ущербъ соціалистамъ *). Послѣдніе внесли предложеніе, въ которомъ требовали, чтобы, въ ожиданіи общаго пересмотра избирательнаго закона, для Штутгарта былъ изданъ спеціальный законъ, предоставляющій ему 6 депутатовъ **). Реакціонныя партіи въ своихъ эгоистическихъ интересахъ, конечно, отвергли это предложеніе—потому, дескать, что избирательная реформа должна имѣть болѣе общій характеръ и распространяться на всю страну.

Если мы обратимъ вниманіе на число избирателей,

*) Результаты выборовъ, имѣвшихъ мѣсто 17 и 18 декабря 1900 года, даютъ намъ представленіе о той силѣ, которою располагаютъ отдѣльныя партіи въ 7 городахъ и во всемъ королевствѣ.

	Получено голосовъ.	Въ %	Получено голосовъ.	Въ %
Вотирующихъ	56,829	67,54	443,027	71,03
Соціалисты	13,887	36,18	58,721	18,66
Народная партія	8,469	22,09	77.523	24,63
Нѣмецкая партія (консерват).	13,438	35,01	61,659	19,60
Центръ	2,416	6,30	76,036	24,16
Разные	163	—	40,856	12,73

**) Neue Zeit, мартъ 1902 года. Wilhelm Keil, Ein Blick in den Würtembergischen Landtag.

то аномаліи дѣйствующей системы обнаружатся еще рѣзче. Въ 1895 году въ Вюртембергѣ насчитывалось всего 399.855 избирателей, что составляетъ въ среднемъ 5.712 на каждый избирательный округъ. При этомъ въ Штутгартѣ было избирателей въ $6^1/_2$ разъ больше этой средней, а одинъ же изъ семи городовъ, Эльвангенъ, имѣлъ лишь $^1/_{433}$ часть штутгартскихъ избирателей. А между тѣмъ и Штутгартъ, и Эльвангенъ одинаково посылаютъ въ ландтагъ по одному депутату *).

в) При составленіи списковъ избирателей въ ландтагъ, изъ которыхъ по закону должны быть исключены всѣ лица, прибѣгающія къ общественной благотворительности, къ послѣднимъ относятся сравнительно не такъ строго. Лица, получавшія пособіе въ теченіе послѣдняго года, исключаются, какъ это вообще дѣлается въ Германіи. Но въ Вюртембергѣ исключеніе не распространяется на тѣхъ избирателей, которые возвратили полученное ими пособіе или которые вынуждены были обратиться къ общественной благотворительности вслѣдствіе временнаго затруднительнаго положенія.

г) Для обезпеченія тайны голосованія при выборахъ въ вюртембергскій ландтагъ принимаются болѣе серьезныя мѣры, чѣмъ при имперскихъ выборахъ.

д) Съ другой стороны, бо́льшая требовательность вюртембергскаго законодательства выражается въ томъ, что избиратель въ ландтагъ долженъ не только быть подданнымъ Германской имперіи, но и принадлежать къ вюртембергской національности. Условіе это носитъ бо́бѣе ограничительный характеръ, чѣмъ требованіе опредѣленнаго мѣстожительства въ бельгійскихъ мѣстныхъ избирательныхъ законахъ. Оно лишаетъ избирательныхъ

*) Смотри брошюру д-ра Rössger'a, Statistik der Landtagswahlen in Würtemberg vom Februar 1895. Штутгартъ. Над. Strecker und Moser, 1895.

правъ 2.500 жителей въ одномъ только Штутгартѣ. Въ другихъ городахъ разница эта достигаетъ 50%; въ Людвигсбургѣ имѣется только 1.918 ландтагскихъ избирателей и 3.415 рейхстагскихъ, въ Ульмѣ соотвѣтственная цифра составляетъ 5.956 и 7.096.

Этимъ объясняются неодинаковые результаты различныхъ выборовъ. Число соціалистическихъ избирателей гораздо меньше при выборахъ въ мѣстный ландтагъ, чѣмъ при выборахъ въ имперскій парламентъ; во время двухъ послѣднихъ избирательныхъ кампаній, выборовъ 1900 г. (въ ландтагъ) и 1898 года (въ рейхстагъ), соціалистическіе кандидаты получили соотвѣтственно 58.717 и 62.000 голосовъ, тогда какъ общій ростъ соціалистической партіи долженъ былъ бы измѣнить это отношеніе въ пользу послѣднихъ по времени выборовъ. Дѣло въ томъ, что большинство избирателей въ рейхстагъ, не допускаемыхъ къ участію въ выборахъ депутатовъ мѣстнаго ландтага, принадлежатъ къ соціалистической партіи; это болѣе или менѣе подвижные рабочіе, пришедшіе изъ далека и не успѣвшіе еще пріобрѣсти вюртембергскаго гражданства *).

Тѣмъ не менѣе соціалистамъ удалось увеличить свои силы на послѣднихъ выборахъ; между прочимъ, въ Штутгартѣ число поданныхъ за нихъ голосовъ возросло на 50%.

Хотя законъ, съ цѣлью помѣшать образованію партій въ нѣдрахъ парламента, требуетъ, чтобы депутаты размѣщались въ залѣ засѣданій по старшинству, тѣмъ не менѣе естественно сложились особыя политическія группы, и въ настоящее время, если не считать привилегированныхъ членовъ, въ ландтагѣ существуютъ слѣдующія фракціи:

*) Klara Zektin, Rückblick auf die Landtagswahlen in Würtemberg (Neue Zeit, 9,16 и 23 февраля 1901 года).

Партіи.	Выборы 1900 года.		Выборы 1895 г.
	Депутаты.	Получено голосовъ.	Получено голосовъ.
Соціалисты	5	58,717	32,289
Центръ	18	75,989	69,253
Національ-либералы . .	11	101,733	97,385
Народная партія . . .	28	77,523	94,705
Аграріи	5	—	—
Консерваторы	2	—	—
Дикіе	1	—	—

Въ то время, какъ рейхстагъ собирается на засѣданія ежегодно, вюртембергскія палаты могутъ созываться только разъ въ три года, а въ промежуткахъ между сессіями онѣ замѣняются постояннымъ смѣшаннымъ комитетомъ, состоящимъ изъ 12 членовъ.

Кромѣ того, король сохраняетъ права абсолютнаго монарха. Согласно четвертой статьѣ конституціи, ему принадлежатъ „всѣ права государственной власти, которыми онъ долженъ пользоваться всѣми указанными въ законѣ средствами“. Министры не обязаны выходить въ отставку даже въ случаѣ враждебнаго вотума палатъ до тѣхъ поръ, пока они пользуются довѣріемъ государя *).

§ 2. Органы мѣстнаго самоуправленія.

Общинные совѣты избираются „гражданами“ (категорія, которую не слѣдуетъ смѣшивать съ „жителями“), постоянно проживающими въ предѣлахъ общины и упла-

*) Combes de Lestrades, Note sur l'Allemagne administrative, Revue Politique et Parlémentaire, т. 30, стр. 350.

чивающими тамъ какой-нибудь налогъ,—или, если они не живутъ въ общинахъ, то внесенными въ списки плательщиковъ какого-нибудь прямого налога въ размѣрѣ не менѣе 25 марокъ. Кромѣ того, общины имѣютъ право взимать съ новыхъ гражданъ вступительный сборъ *). Избирательное право въ органы мѣстнаго самоуправленія отличается отъ политическаго только этимъ цензомъ. Ландтагъ обновляется цѣликомъ разъ въ 6 лѣтъ. Муниципальные же совѣты обновляются по третямъ чрезъ каждые 2 года. Такимъ образомъ, составъ совѣтовъ часто измѣняется, такъ что въ нихъ могутъ послѣдовательно попадать кандидаты различныхъ партій. Выборы, имѣвшіе мѣсто въ Штутгартѣ 6-го декабря 1901 г., привели къ избранію 8 новыхъ членовъ, которые всѣ принадлежали къ лѣвой, и большинство въ совѣтѣ перешло отъ правой (консерваторы и національ-либералы) къ лѣвой, у которой оказалось $^2/_3$ голосовъ.

Другое отличіе состоитъ въ томъ, что при муниципальныхъ выборахъ не существуетъ перебаллотировокъ: здѣсь рѣшаетъ относительное большинство. Во время же политическихъ выборовъ при первой баллотировкѣ требуется абсолютное большинство,—при всѣхъ же перебаллотировкахъ избиратели должны выбирать только между двумя кандидатами, получившими наибольшее число голосовъ въ первомъ турѣ.

Избирается не только муниципальный совѣтъ; исполнительная коллегія, носящая названіе гражданской управы, также составляется посредствомъ выборовъ.

Каждые два года обновляется треть муниципальнаго совѣта и каждые 2 года — половина управы. Такимъ образомъ, муниципальные избиратели призываются къ урнамъ ежегодно.

---

*) Ib., стр. 362.

Во время муниципальныхъ выборовъ въ Штутгартѣ въ 1901 г. изъ 16.258 избирателей явились къ урнамъ 11.054. При выборахъ въ ландтагъ участіе избирателей въ голосованіи выражается цифрой 73,$_6$% для всей страны, а по отдѣльнымъ округамъ отъ 48,$_3$ до 88,$_2$%. Понятно, что при перебаллотировкахъ процентъ вотирующихъ сравнительно выше.

Въ городахъ съ населеніемъ въ 10.000 жителей (а такихъ городовъ 13) муниципальный совѣтъ, съ согласія управы, можетъ включить въ свой составъ одного или нѣсколькихъ оплачиваемыхъ членовъ, избираемыхъ не менѣе, чѣмъ на 6 лѣтъ, изъ среды лицъ, сдавшихъ второй экзаменъ на право службы въ министерствѣ юстиціи, финансовъ или внутреннихъ дѣлъ и вообще, удовлетворяющихъ требованіямъ, предъявляемымъ къ кандидатамъ на должность бургомистра.

Бургомистры также являются оплачиваемыми чиновниками, избираемыми пожизненно изъ лицъ, сдѣлавшихъ службу по мѣстному самоуправленію своей профессіей. Кандидаты на эту должность могутъ жить въ самомъ городѣ или за его предѣлами. Формально бургомистры назначаются правительствомъ, но выборъ послѣдняго ограниченъ тремя кандидатами, представляемыми муниципальнымъ совѣтомъ. Такимъ образомъ, правительство здѣсь имѣло бы большую свободу выбора, чѣмъ въ Пруссіи, если бы оно не было обязано назначить того кандидата, который получилъ большинство $^2/_3$ голосовъ, если противъ него нѣтъ приговора дисциплинарнаго суда, который бы далъ возможность отказать такому кандидату въ утвержденіи.

Въ кругъ обязанностей бургомистра входитъ также завѣдываніе полиціей и нѣкоторыя функціи мирового судьи, не связанныя съ разборомъ тяжбъ. Въ виду всего этого въ бургомистры могутъ назначаться

только люди, обладающіе профессіональными знаніями и опытомъ. Административная служба пріобрѣтаетъ характеръ особой спеціальности, которая требуетъ соотвѣтствующей подготовки *). Здѣсь эта подготовка имѣетъ еще большее значеніе, чѣмъ въ Пруссіи. Для общинъ это связано съ нѣсколько большими расходами, но зато онѣ имѣютъ превосходную администрацію.

Въ силу историческихъ причинъ мѣстная вюртембергская администрація гораздо сильнѣе проникнута бюрократическимъ духомъ, чѣмъ въ другихъ германскихъ государствахъ. Общинный секретарь и муниципальныя канцеляріи пользуются въ Вюртембергѣ гораздо большимъ вліяніемъ. Изъ нихъ то, главнымъ образомъ, и вербуются бургомистры. Для ихъ подготовки при Тюбингенскомъ университетѣ основанъ факультетъ политическихъ и административныхъ наукъ. Но къ нимъ забыли присоединить, какъ въ Пруссіи, непрофессіональный элементъ. Впрочемъ, вся организація муниципальной работы здѣсь такова, что для исполненія ея неизбѣжно приходится брать спеціалистовъ.

Благодаря развитію демократическихъ тенденцій, теперь возникъ вопросъ о сокращеніи срока, на который бургомистрамъ даются полномочія. „Если отказаться отъ предоставленія бургомистрамъ пожизненной должности, пишетъ Целлеръ **), то неизбѣжно придется найти какую-нибудь компенсацію, а именно, отмѣнить избраніе бургомистра“.

Соціалисты вносили въ парламентъ требованіе отмѣны пожизненнаго назначенія бургомистровъ. Вторая

*) Dr. Zeller, Uber die Entwickelung würt. Verwaltungseinrichtungen im XIX Jahrundert (Zeitschrift für Staatswissenschaften von Schäffle, 1898).

**) Стр. 466.

палата склонна была принять это предложеніе (1897 г.), но оно было отвергнуто верхней палатой. Правительство обѣщало внести новый законопроектъ, который бы ввелъ разнообразіе въ дѣйствующія постановленія и допустилъ различную организацію для крупныхъ городовъ и среднихъ общинъ; согласно этому законопроекту, въ большихъ городахъ управа должна впредь не выбираться избирателями, а назначаться особой комиссіей, избранной совѣтомъ изъ своей среды. И для этихъ выборовъ правительство соглашалось допустить принципъ пропорціональнаго представительства, который оно отвергаетъ при выборахъ въ палату.

Въ Вюртембергѣ мелкія общины также сгруппированы въ волости (Amt). Въ волостномъ собраніи отдѣльная община представлена делегатами, число которыхъ пропорціонально не населенію общинъ, а размѣрамъ уплачиваемыхъ ими налоговъ. Общее число членовъ колеблется между 20 и 30. Каждая община посылаетъ въ это собраніе, по крайней мѣрѣ, одного делегата, причемъ отдѣльная община не можетъ имѣть болѣе $^2/_5$ общаго числа делегатовъ въ волостномъ собраніи. Делегаты эти избираются общимъ собраніемъ совѣта и управы. Составленное такимъ образомъ волостное собраніе избираетъ изъ своей среды постоянную депутацію, состоящую изъ 4—6 членовъ. Оно имѣетъ право взимать добавочное обложеніе въ размѣрѣ, не превышающемъ 1%; если собранныхъ такимъ путемъ средствъ не хватаетъ, то каждая община облагается извѣстной раскладкой пропорціонально числу посылаемыхъ ею въ волостное собраніе делегатовъ.

III. Саксонія.

§ 1. Политическое избирательное право.

Въ Саксоніи, какъ и въ остальныхъ государствахъ Германской имперіи, мѣстный парламентъ избирается на особыхъ основаніяхъ, отличныхъ отъ тѣхъ, на которыхъ избираются депутаты рейхстага. Не говоря уже о верхней палатѣ, сами системы избранія депутатовъ того и другого разряда коренным образомъ различаются между собою. Подобно Пруссіи въ 1893 году, Саксонія подвергла въ 1896 году пересмотру свое парламентское избирательное право, причемъ она явно руководилась постановленіями прусскаго закона.

До изданія закона 28 марта 1896 года депутаты саксонскаго ландтага избирались на основѣ равнаго и тайнаго избирательнаго права всѣми гражданами, уплачивавшими не менѣе трехъ марокъ подоходнаго налога.

Соціалистическій депутатъ Фрасдорфъ со своими товарищами предложилъ палатѣ расширить избирательное право. Консерваторы, напротивъ, потребовали реформы въ духѣ системы, примѣняющейся во время муниципальныхъ выборовъ въ Фалькенштейнѣ и Лейпцигѣ, т. е. раздѣленія избирательнаго корпуса на 3 класса *). Правительство согласилось съ большинствомъ палаты и выразило готовность произвести избирательную реформу въ консервативномъ смыслѣ. Такимъ образомъ, соціалисты добились результата, прямо противоположнаго ихъ желаніямъ. Законъ 1896 года совершенно преобразовалъ политическое избирательное право, не коснувшись муниципальной избирательной системы. Онъ замѣнилъ

*) Soziale Praxis. V. стр. 391.

прямые выборы двухстепенными выборами по трехклассной системѣ, дѣйствующей въ Пруссіи.

Мы прежде всего укажемъ здѣсь тѣ условія, которымъ долженъ удовлетворять избиратель на основаніи новаго закона *):

1. Необходимо быть саксонскимъ подданнымъ. Какъ бы продолжительна ни была осѣдлость, одной ея въ данномъ случаѣ недостаточно. Германское государственное право допускаетъ одновременную принадлежность къ нѣсколькимъ государствамъ, входящимъ въ составъ Германской имперіи; но одного званія германскаго гражданина недостаточно съ точки зрѣнія саксонскаго избирательнаго права.

2. Необходимо проживать не менѣе шести мѣсяцевъ въ предѣлахъ королевства.

3. Нужно имѣть 21 годъ отъ роду, причемъ избирателями могутъ быть только лица мужескаго пола.

4. Нужно быть самостоятельнымъ. Новый законъ уже не употребляетъ этого термина, какъ это было въ старомъ законѣ, но онъ точно перечисляетъ признаки этой самостоятельности. На основаніи этого пункта исключаются: состоящіе подъ надзоромъ полиціи, банкроты и, главнымъ образомъ, лица, прибѣгающія къ помощи общественнаго призрѣнія. Пособія, получаемыя отъ другихъ общественныхъ учрежденій или отъ частныхъ лицъ, не служатъ основаніемъ для лишенія избирательнаго права. Лица, пользующіяся помощью общественнаго призрѣнія, теряютъ избирательное право на годъ.

---

*) Подробный разборъ этого закона появился въ журналѣ Archiv für öffentliches Recht, XVI, 1 выпускъ, стр. 34—93. Статья д-ра Фрица Кенига изъ Фрейберга.—Das in Königreich Sachsen für die Wahlen zur zweiten Kammer geltende Recht.

5. Лица, приговоренныя судомъ къ извѣстнымъ наказаніямъ, исключаются, какъ недостойныя.

Помимо этихъ общихъ условій, саксонская избирательная система основывается на трехъ принципахъ: на цензѣ, на трехклассномъ дѣленіи и на двухстепенныхъ выборахъ,—принципахъ, чуждыхъ имперскому законодательству.

А. Цензъ.—Для пользованія избирательнымъ правомъ необходимо уплачивать поземельный налогъ или не менѣе одной марки подоходнаго налога. Налоги, приходящіеся на жену и на дѣтей, засчитываются мужу или отцу. Какъ мы видимъ, барьеръ этотъ настолько низокъ, что остановить онъ можетъ лишь немногихъ. Установленный старымъ закономъ цензъ былъ выше (3 марки). Въ сравненіи съ 1891 годомъ, въ 1897 году число избирателей увеличилось на 24.29%: — въ городахъ на 27.16% и въ селахъ на 22.06%.

Избиратели, не уплатившіе всей суммы или части налоговъ, приходящихся на ихъ долю, за послѣдніе два года, не могутъ пользоваться своимъ избирательнымъ правомъ.

Б. Классы.—Избиратели дѣлятся на три класса. При классификаціи принимаются во вниманіе только поземельный налогъ и государственный подоходный налогъ. Другіе государственные или общинные налоги, равно какъ добавочное обложеніе, при этомъ не принимаются въ разсчетъ.

Чтобы не допустить сосредоточенія слишкомъ подавляющей избирательной силы въ рукахъ наиболѣе крупныхъ плательщиковъ, избирателямъ, уплачивающимъ свыше 2.000 марокъ налога, засчитывается только эта сумма. Это существенное отличіе саксонскаго закона отъ прусскаго.

Разсчетъ общей суммы налоговъ и дѣленіе на три

класса производятся по отдѣльнымъ общинамъ, кромѣ тѣхъ случаевъ, когда нѣсколько общинъ соединяются въ одно избирательное бюро. Такимъ образомъ, разсчетъ производится не по избирательнымъ бюро, какъ это практикуется въ Пруссіи; для избирателей какой-нибудь общины, подраздѣленной на нѣсколько бюро, можетъ установиться нѣчто въ родѣ средней. Дѣленіе избирательнаго корпуса на три класса производится по одному только избирательному списку на весь городъ, кромѣ того случая, когда городъ дѣлится на нѣсколько избирательныхъ округовъ и, слѣдовательно, долженъ избрать нѣсколькихъ депутатовъ.

Саксонскій законъ еще и въ другихъ отношеніяхъ отклоняется отъ прусскаго закона и вноситъ въ него нѣкоторыя улучшенія.

а) Избиратели, уплачивающіе 300 марокъ, всегда зачисляются въ первый классъ, а уплачивающіе 38 марокъ—во второй. Если отдѣльные податные оклады дадутъ для перваго класса сумму, превышающую третью часть налоговъ, то при составленіи двухъ остальныхъ классовъ каждому изъ нихъ присчитывается половина этого излишка.

б) Тѣ избиратели, окладъ которыхъ не цѣликомъ, а только въ какой либо долѣ своей нуженъ для составленія третьей части общей суммы налоговъ, зачисляются преимущественно въ высшій классъ, а не въ низшій.

в) Каждый делегатъ долженъ быть избранъ не меньше, чѣмъ пятью лицами.

Въ 1897 году избирательный корпусъ распредѣлялся между отдѣльными классами слѣдующимъ образомъ:

	I классъ.	II классъ.	III классъ.
Во всей странѣ . .	3.54%	15.68%	80.78%
Въ городахъ . . .	3.56%	15.47%	80.97%
Въ селахъ	3.53%	15.83%	80.64%

Внесеніе въ избирательные списки и классификація избирателей подлежатъ контролю заинтересованныхъ лицъ, но для этого контроля имъ дается до смѣшного короткій срокъ: для предъявленія жалобъ имъ предоставляется 3 дня, если дѣло идетъ о мѣстныхъ выборахъ (ландтагскихъ и муниципальныхъ), и 8 дней, если дѣло касается имперскихъ выборовъ (въ рейхстагъ).

В. Косвенные выборы.—Въ настоящее время при политическихъ выборахъ въ Саксоніи введена двухстепенная система. Каждый избирательный округъ (Wahlkreis) подраздѣляется на секціи (Wahlbezirke). Эти секціи не только служатъ для облегченія баллотировки, но въ нихъ производятся также выборы первой степени. Избиратели каждой секціи избираютъ отъ 3 до 7 делегатовъ. Одинъ избиратель второй степени долженъ приходиться на 500 жителей; такимъ образомъ, каждая секція должна представлять отъ 1.500 до 3.499 жителей. Общины, населеніе которыхъ не достигаетъ 1.500 душъ, присоединяются къ другимъ, а имѣющія свыше 3.500 жителей разбиваются на секціи. Впрочемъ, правительство можетъ установить изъятія изъ этого общаго правила, напримѣръ, когда нужно избѣжать слишкомъ малочисленнаго состава какого-нибудь класса. Во всякомъ случаѣ оно должно слѣдить за тѣмъ, чтобы каждый классъ имѣлъ по возможности одинаковое число делегатовъ.

Составленіе избирательныхъ бюро поручается муниципальной администраціи въ городахъ, волостному (Amt) старшинѣ въ селахъ, и правительству въ томъ случаѣ, если нѣсколько городовъ образуютъ вмѣстѣ одинъ избирательный округъ.

При этомъ для всѣхъ трехъ классовъ можетъ быть назначенъ одинъ предсѣдатель избирательнаго бюро.

Въ назначенный министромъ день собираются изби-

рателн первой степени и выбираютъ установленное число делегатовъ. Они не обязаны, какъ въ Пруссіи, выбрать делегатовъ изъ среды избирателей даннаго бюро. Эти выборы совершаются абсолютнымъ большинствомъ при первой баллотировкѣ и относительнымъ большинствомъ при перебаллотировкѣ, если дѣло доходитъ до нея.

Избранные такимъ образомъ делегаты составляютъ въ каждомъ округѣ избирательную коллегію, которая и выбираетъ депутата. Выборы эти строго одноименные, такъ какъ каждая коллегія избираетъ только одного депутата. Депутатъ выбирается на 6 лѣтъ. Въ продолженіе всего этого времени делегаты сохраняютъ свои полномочія—въ томъ смыслѣ, что, если въ парламентѣ освободится вакансія, то они же избираютъ и новаго депутата. Они получаютъ вознагражденіе, котораго неустановлено для избирателей второй степени въ Пруссіи: кромѣ возмѣщенія путевыхъ расходовъ, имъ выдается по пяти марокъ въ день.

Въ обѣихъ степеняхъ баллотировка тайная, и подача голоса должна производиться лично.

Делегаты избираютъ депутатовъ абсолютнымъ большинствомъ, и только при третьей баллотировкѣ достаточно относительнаго большинства.

Не всѣ избиратели пользуются пассивнымъ избирательнымъ правомъ; для того, чтобы пользоваться послѣднимъ, необходимо, кромѣ вышеприведенныхъ условій, имѣть не менѣе 30 лѣтъ отъ роду и уплачивать 30 марокъ поземельнаго или подоходнаго налога (что предполагаетъ доходъ въ 2.300 марокъ).

Города посылаютъ въ ландтагъ 37 депутатовъ, а села 45. Это распредѣленіе болѣе справедливо, чѣмъ система, дѣйствующая при выборахъ въ рейхстагъ или въ прусскій ландтагъ. Тѣмъ не менѣе и здѣсь наблюдается значительная неравномѣрность; такъ, число жителей по отдѣльнымъ городскимъ округамъ колеблется отъ 29.510 до 79.276 человѣкъ.

При каждыхъ выборахъ обновляется половина саксонской палаты депутатовъ, тогда какъ имперскій рейхстагъ каждый разъ обновляется цѣликомъ.

Главной цѣлью новаго закона было—вытѣснить изъ ландтага соціалистовъ, и дѣйствительно, ему удалось свести численность этой группы съ 15 до 4 депутатовъ. Делегаты первыхъ двухъ классовъ во время перебаллотировокъ разбиваютъ всѣ усилія третьяго класса. Мы уже видѣли, что трехклассная система и косвенные выборы совершенно закрываютъ соціалистамъ доступъ въ прусскій парламентъ*).

§ 2. Муниципальное избирательное право.

Городское самоуправленіе въ Саксоніи регулируется двумя законами 24 апрѣля 1873 года, изъ которыхъ одинъ примѣняется къ крупнымъ, а другой—къ среднимъ и мелкимъ городамъ. Села и деревни мы оставляемъ въ сторонѣ.

Муниципальными избирателями въ городахъ являются граждане саксонскаго королевства, достигшіе 25-лѣтняго возраста и пользующіеся гражданскими и политическими правами, за исключеніемъ лицъ, прибѣгавшихъ въ теченіе двухъ послѣднихъ лѣтъ къ общественной благотворительности. Такимъ образомъ, возрастныя и экономическія требованія здѣсь строже, чѣмъ для парламентскихъ избирателей. То же самое надо сказать объ условіяхъ ценза. Пользоваться муниципальными избирательными правами могутъ только лица, уплатившія государству прямой налогъ въ размѣрѣ не менѣе 3 марокъ и внесшія за послѣдніе два года всѣ причитающіеся съ нихъ налоги

*) На послѣднихъ выборахъ въ имперскій рейхстагъ изъ 23 саксонскихъ округовъ 22 попали въ руки соціалъ-демократовъ. Такимъ образомъ, оказалось, что подавляющее большинство саксонскаго населенія вотируетъ за рабочую партію. Саксонское правительство въ настоящее время занято выработкой законопроекта, который долженъ измѣнить дѣйствующую нынѣ трехклассную систему и дать рабочему классу нѣсколько большее представительство.—*Прим. перев.*

государству и общинѣ, на школы и для бѣдныхъ. Кромѣ того, нужно быть домовладѣльцемъ или дѣйствительно проживать въ предѣлахъ общины не менѣе двухъ лѣтъ (этотъ срокъ сокращается для тѣхъ лицъ, которыя переѣхали изъ другой общины, гдѣ они уже пользовались избирательными правами).

Лица, желающія пользоваться избирательными правами, должны подать объ этомъ заявленіе; пріобрѣтеніе гражданскихъ правъ обязательно для гражданъ, уплачивающихъ не менѣе 6 марокъ прямыхъ налоговъ и проживающихъ въ городѣ не менѣе трехъ лѣтъ*). Это постановленіе имѣетъ тотъ смыслъ, что при внесеніи въ избирательные списки взимается плата въ 3 марки, въ виду чего нѣкоторые могли бы уклоняться отъ уплаты этого сбора.

Возьмемъ для примѣра столицу Саксоніи, Дрезденъ, и укажемъ, на основаніи оффиціальной статистики муниципальной администраціи, составъ избирательнаго корпуса въ этомъ городѣ при каждыхъ выборахъ и силы отдѣльныхъ партій при каждой системѣ.

I. Выборы въ рейхстагъ.

Годъ.	Избирателей.	Вотирующихъ.	Консерваторы.	Національ-либералы.	Прогрессисты.	Соціалисты.	Разные.
			Абсолютныя цыфры.				
1890	52,853	44,500	22,697	—	2,408	19,377	18
1893	62,187	53,429	10,014	20	19,797	23,570	28
1898	76,915	59,432	13,292	2,859	12,286	30,321	671
			Въ процентахъ.				
1890	—	84,20	51	—	5,41	43,54	0,04
1893	—	85,90	18,74	0,04	37,05	44,11	0,05
1898	—	77,27	22,37	4,81	20,67	51,02	1,13

*) Zeitschrift des K. Sächsischen statistischen Bureaus, 47 Jahrgang, 1901, Heft 3—4, стр. 187 и слѣд.

II. Выборы въ ландтагъ (Результаты въ 3-хъ округахъ изъ пяти).

Сумма уплачиваемыхъ налоговъ.	Население.	Округъ.	Классъ.	День выборовъ.	Число. Избирателей 1-ой степени.	Число. Вотирующихъ. Всего.	Число. Вотирующихъ. Въ %	Избирательныя бюро.	Избиратели 2-ой степени.
1.130.139 марокъ.	81.098	1-ый	1-ый	29 Сентября 1897	996	607	60,94	14	54
			2 „	28 „ „	2.471	1.377	55,73	14	54
			3 „	27 „ „	9.491	3.661	38,57	14	54
					12.958	5.645	43,56		162
321.157 „	55.216	4-ый	1-ый	29 „ „	185	139	75,14	10	37
			2 „	28 „ „	1.054	665	63,09	9	36
			3 „	27 „ „	8.454	3.889	46,00	10	37
					9.693	4.693	48,42		110
180.153 „	19.172	5-ый	1-ый	29 „ „	327	206	62,97	9	33
			2 „	28 „ „	1.714	882	51,46	8	32
			3 „	27 „ „	6.831	2.407	35,24	9	33
					8.872	3.495	39,39		98

Сила отдѣльныхъ партій во время тѣхъ же выборовъ 1897 года.

Округа.	Классы.	Подано голосовъ за: Консерваторовъ.	Прогрессистовъ.	Соціалистовъ.	Разныхъ.	Избрано делегатовъ: Консерваторовъ.	Прогрессистовъ.	Соціалистовъ.	Разныхъ.
I	1-ый	504	67	1	27	54	—	—	—
	2 „	861	416	55	39	54	—	—	—
	3 „	983	877	1.723	65	4	4	46	—
		2.348	1.360	1.779	131	112	4	46	—
IV	1-ый	136	1	—	2	37	—	—	—
	2 „	405	150	71	38	36	—	—	—
	3 „	818	437	2.538	67	—	—	37	—
		1.359	588	2.609	107	73	—	37	—
V	1-ый	203	—	2	—	33	—	—	—
	2 „	855	—	18	—	32	—	—	—
	3 „	1.081	—	1.293	—	8	—	25	—
		2.139	—	1.313	—	73	—	25	—

III. Муниципальные выборы.

Число избирателей въ 1900 году.

	Домовладѣльцевъ.	Не-домовладѣльцевъ.	Всего.
Принужденныхъ записаться въ 1900 г. . . .	154	1.439	1.593
Всего записанныхъ . .	4.822	13.847	18.669

Въ списки муниципальныхъ избирателей было внесено 4.69% общаго числа жителей.

Приводимъ также подробныя данныя о составѣ муниципальнаго избирательнаго корпуса:

Въ ноябрѣ 1898 г. муниципальные избиратели въ Дрезденѣ распредѣлялись по профессіямъ слѣд. образомъ (Statistisches Jahrbuch 1900, Dresden, 1901, стр. 56—7).

Профессіи.	Избиратели, проживающ. внѣ города.		Проживающіе въ Дрезденѣ.			
	Постоянн. жителей.	Непостоянн. жителей.	Постоянн. жителей.	Непостоянн. жителей.	Всего.	Въ % ко всѣмъ лицамъ данной профессіи.
Фабриканты, хозяева и директора	54	13	1.422	2.391	3.813	33,06
Негоціанты (торговля и транспортъ)	29	31	800	1.161	1.961	27,85
Содержатели гостиницъ и трактировъ	5	6	214	261	475	39,60
Почта, телеграфъ, желѣзныя дороги:						
Высшій персоналъ	2	1	46	586	632	29,85
Тоже, низшій персоналъ	1	—	33	448	481	11,73
Рантье, получающіе пенсію	35	4	853	1.180	2.033	36,02
Сельское хозяйство (самостоятельные хозяева и служащіе у нихъ)	3	1	36	8	44	27,31
Техническій и вспомогательный персоналъ въ промышленности	5	6	214	261	475	39,60
Служащіе въ конторахъ и магазинахъ	—	1	61	563	624	10
Половые, базарные носильщики	—	—	7	28	35	1,39
Чернорабочіе	—	—	13	140	153	
Прислуга, рабочіе, низшій персоналъ	—	—	23	712	735	30
Военнослужащіе	—	—	4	32	34	0,26
Чиновники (администраціи)	8	2	1.886	177	1.709	55,26
Адвокаты	—	4	31	60	91	
Высшій персоналъ—духовный, педагогическій, санитарный	5	5	218	1.061	1.279	44
Театръ	1	—	20	158	187	20,63
Низшій персоналъ двухъ послѣднихъ категорій	—	—	676	20	696	31,48
	143	88	4.102	11.516	15.618	13,60

Результаты выборовъ:

		въ 1899 г.	въ 1900 г.
Подлежало избранію	домовладѣльцевъ .	14	15
	не-домовладѣльцевъ	13	14
Число избирательныхъ округовъ		17	17
Число избирателей		16.020	16.867
Вотирующихъ		9.147	11.800
Пропорція вотирующихъ . . .		57.1%	69.96%

Избиратели, не владѣющіе недвижимостью, и избиратели-домовладѣльцы составляютъ вмѣстѣ одинъ избирательный корпусъ. Но среди гласныхъ непремѣнно должно быть извѣстное число домовладѣльцевъ. Благодаря своей организованности, домовладѣльцы успѣли даже завладѣть избирательнымъ корпусомъ, въ которомъ они составляютъ, однако, меньшинство. Домовладѣльцы обладаютъ вліятельными избирательными комитетами и газетами. Союзы квартиронанимателей (Miethsbewohnervereine) пытаются бороться съ домовладѣльческими синдикатами, но въ теченіе послѣднихъ 20 лѣтъ побѣда остается за домовладѣльцами, которымъ удалось совершенно закрыть соціалистамъ доступъ въ муниципальный совѣтъ *).

Нѣкоторые саксонскіе города установили у себя спеціальный режимъ.

Хемницъ, напримѣръ, высказался за классную систему. Избиратели дѣлятся на 5 группъ. Первая обнимаетъ всѣхъ гражданъ, не записанныхъ въ другіе классы и получающихъ доходъ не менѣе 2.500 марокъ. Во вторую входятъ рабочіе, на которыхъ распространяется дѣйствіе закона объ обязательномъ страхованіи отъ неспособности къ труду. Третья группа состоитъ изъ

*) По свѣдѣніямъ, сообщеннымъ Т. Петерманомъ, библіотекаремъ библіотеки Gehe-Stiftung въ Дрезденѣ.

служащихъ, чиновниковъ и ученыхъ, получающихъ доходъ не менѣе 2.500 марокъ, четвертая—изъ представителей промышленности (ремесленники и мелкіе фабриканты), пятая—изъ всѣхъ остальныхъ элементовъ, которые въ торговомъ уставѣ названы коммерсантами. До этой реформы въ думѣ было 17 гласныхъ-соціалистовъ.

Послѣ вступленія въ силу новаго статута, 1.200 рабочихъ будутъ имѣть такую же силу, какъ 3.900 членовъ перваго класса. 1.500 ученыхъ и служащихъ получаютъ 12 представителей, а 1.400 торговцевъ—15*).

Въ Лейпцигѣ избиратели, по суммѣ налоговъ, дѣлятся на три класса, на каждый изъ которыхъ приходится треть налоговъ; въ первый классъ входятъ самые крупные, а въ третій—самые мелкіе плательщики; каждый классъ имѣетъ право на третью часть мѣстъ въ муниципальномъ совѣтѣ.

Муниципальный совѣтъ въ Криммичау большинствомъ 11 голосовъ противъ 9 отвергъ предложеніе о повышеніи избирательнаго ценза.

Муниципальные выборы производятся прямой баллотировкой. Благодаря этому обстоятельству, невозможно воспрепятствовать партіямъ, имѣющимъ перевѣсъ въ какомъ-нибудь классѣ или секціи, провести, по крайней мѣрѣ, нѣсколькихъ своихъ кандидатовъ.

Городской муниципальный законъ примѣняется въ 73 городахъ весьма различныхъ размѣровъ, начиная съ Дрездена (396 146 жителей) и Лейпцига (456.124 жит.) и кончая Бернштадтомъ (1.389 жит.).

Онъ даетъ городамъ право избирать своихъ бургомистровъ и членовъ управы. Въ первый разъ ихъ можно изби-

*) Soziale Praxis. VIII, стр. 277.

рать на опредѣленный срокъ, съ цѣлью убѣдиться, что кандидаты обладаютъ надлежащими научными познаніями, а также организаторскимъ талантомъ и духомъ иниціативы, которые необходимы для управленія крупнымъ центромъ. Выборъ бургомистра и его товарища, который въ случаѣ надобности замѣщаетъ его въ отправленіи полицейскихъ функцій, долженъ быть утвержденъ правительствомъ, какъ это имѣетъ мѣсто и въ другихъ германскихъ государствахъ.

Изъ членовъ управы (эшевеновъ) каждаго города, по крайней мѣрѣ, одинъ долженъ имѣть дипломъ кандидата правъ или доктора юридическихъ наукъ, а мѣстные статуты могутъ требовать спеціальныхъ техническихъ знаній и отъ другихъ членовъ управы.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Соединенное Королевство Великобританіи и Ирландіи.

Отдѣлъ I.—Англія и Уэльсъ.

§ 1. Парламентское избирательное право.

Послѣ трехъ крупныхъ реформъ 1832, 1867 и 1884 гг. политическими избирателями являются всѣ англичане мужескаго пола, достигшіе 21-лѣтняго возраста, не прибѣгающіе къ общественной благотворительности, не лишенные гражданскихъ правъ и входящіе въ одну изъ слѣдующихъ категорій:

А. Такъ называемые occupiers.

По этому разряду избирателями являются всѣ граждане, которые, проживая въ округѣ въ продолженіе шести мѣсяцевъ или года, владѣютъ не менѣе года, въ качествѣ собственниковъ или арендаторовъ, какой нибудь недвижимостью, застроенной или незастроенной, годовой доходъ съ которой достигаетъ 10 фунтовъ стерлинговъ, и за которую своевременно уплачены всѣ падающіе на нее налоги. Будетъ-ли эта недвижимость жилымъ домомъ, или чѣмъ-нибудь другимъ: магазиномъ,

конторой, складомъ, лавкой, земельнымъ участкомъ или незастроеннымъ мѣстомъ,—это безразлично.

Такая категорія избирателей существуетъ во всѣхъ частяхъ королевства: въ Англіи въ собственномъ смыслѣ, въ Шотландіи и Ирландіи. До сихъ поръ въ Соединенномъ Королевствѣ по традиціи никогда не издается вполнѣ тождественныхъ законовъ для всѣхъ этихъ трехъ, нѣкогда самостоятельныхъ, но въ настоящее время слившихся воедино странъ. Поэтому не удивительно, что детальныя условія избирательнаго права по этому пункту (владѣніе недвижимостью) не одинаковы въ трехъ частяхъ королевства. Такъ,—

а) Минимальная продолжительность проживанія въ городѣ составляетъ 6 мѣсяцевъ въ Англіи и 12 мѣсяцевъ въ Шотландіи.

б) Доходъ въ 10 фунтовъ стерлинговъ не вездѣ исчисляется одинаковымъ образомъ: подъ этимъ названіемъ подразумѣвается то доходъ, подлежащій обложенію, то чистый доходъ.

в) Отъ избирателя требуется предварительная уплата налоговъ съ занимаемой недвижимости: въ одной странѣ дѣло идетъ о мѣстныхъ налогахъ, въ другой—объ общегосударственныхъ; кромѣ того, періодъ, за который они должны быть уплачены, не вездѣ одинаковъ.

Б. Такъ называемые householders (держатели домовъ).

Это держатели особаго рода; они занимаютъ недвижимость опредѣленнаго характера: жилой домъ,—и въ немъ живутъ; такъ какъ это ихъ жилище, то не требуется, чтобы его годичная арендная цѣна (квартирная плата) равнялась 10 фунтамъ стерлинговъ. Квартирохозяинъ пользуется избирательными правами, если только его квартира обложена налогомъ для бѣдныхъ, и если онъ можетъ доказать, что сполна уплатилъ этотъ

налогъ. Безразлично, является-ли избиратель собственникомъ, или нанимателемъ обитаемаго имъ помѣщенія, или занимаетъ его въ качествѣ служащаго или агента, или даже по обязанностямъ службы (service franchise). Эта квартира можетъ даже составлять только часть дома, лишь бы она была въ достаточной мѣрѣ изолирована отъ другихъ квартиръ, чтобы нельзя было сказать, что заинтересованное лицо живетъ у другихъ. Если вмѣсто квартиронанимателя налогъ платитъ домовладѣлецъ, или если квартирантъ отлучается на нѣкоторое время (не дольше четырехъ мѣсяцевъ), онъ, тѣмъ не менѣе, сохраняетъ свои избирательныя права.

Эти двѣ первыя категоріи парламентскихъ избирателей составляютъ 86% общаго числа избирателей въ Англіи, включая сюда и Уэльсъ.

В. Землевладѣльцы (owners).

Въ графствахъ, то есть въ сельскихъ округахъ (такъ какъ здѣсь мы наблюдаемъ тѣ же отличія между избирательнымъ правомъ въ городахъ и селахъ, которыя мы констатировали въ другихъ государствахъ), избирателями являются тѣ, кто въ качествѣ собственниковъ или долгосрочныхъ арендаторовъ владѣетъ недвижимымъ имуществомъ, арендная плата за которое достигаетъ извѣстнаго, установленнаго закономъ, минимума. Но этотъ минимумъ не вездѣ одинаковъ. Онъ составляетъ:

а) въ Англіи для фригольдеровъ вообще — 2 фунта стерлинговъ.

Для нѣкоторыхъ особыхъ категорій фригольдеровъ, для арендаторовъ съ контрактомъ на 60-лѣтъ, для копигольдеровъ—5 фунтовъ стерлинговъ;

Для краткосрочныхъ арендаторовъ и для арендаторовъ съ контрактомъ на 20 лѣтъ—50 фунтовъ стерлинговъ.

б) въ Шотландіи: для собственниковъ—не меньше 5 фунтовъ дохода;

Для вѣчно-наслѣдственныхъ арендаторовъ или съ контрактомъ дольше, чѣмъ на 57 лѣтъ,—10 фунтовъ дохода;

Для арендаторовъ съ контрактомъ не меньше, чѣмъ на 19 лѣтъ,—50 фунтовъ дохода.

в) въ Ирландіи: для собственниковъ—5 фунтовъ стерлинговъ дохода;

Для копигольдеровъ и арендаторовъ съ контрактомъ на 60 лѣтъ—10 фунтовъ дохода;

Для арендаторовъ съ контрактомъ на 14 лѣтъ—20 фунтовъ дохода.

Въ Англіи въ собственномъ смыслѣ насчитывается около полумилліона избирателей по разряду земледѣлія, т. е. нѣсколько менѣе пятой части общаго числа сельскихъ избирателей.

Г. Привиллегированные „горожане".

Въ городахъ законодатель оставилъ неприкосновенными старыя группы избирателей, права которыхъ основывались на обычаѣ или на древнихъ грамотахъ. Относящіяся къ нимъ правила въ различныхъ мѣстахъ отличаются крайней пестротой: въ одномъ мѣстѣ—это члены корпораціи, въ другомъ плательщики или нѣкоторые изъ нихъ, или какія-нибудь другія лица. Такіе избиратели встрѣчаются въ 48 городахъ въ различныхъ количествахъ: въ трехъ городахъ имѣется только по одному избирателю этой категоріи. Въ пяти городахъ ихъ больше тысячи. Въ общемъ, во всей Англіи число ихъ достигаетъ 29.112 человѣкъ.

Всѣ перечисленныя нами категоріи избирателей вносятся въ избирательные списки ex officio—необходимое условіе для возможности воспользоваться своимъ правомъ голоса. Послѣдняя же категорія избирателей (о которой мы сейчасъ будемъ говорить) должна сама требовать

своего внесенія въ избирательные списки, и это условіе, о которомъ нерѣдко забываютъ заинтересованныя лица, является отчасти причиной того факта, что въ этомъ разрядѣ оказывается такое незначительное число избирателей.

Д. Такъ называемые lodgers (квартиранты) составляютъ только 3% избирательнаго корпуса.

Сюда относятся тѣ лица, которыя не имѣютъ отдѣльнаго жилого помѣщенія, какъ, напр., избиратели категоріи Б., потому что ихъ жилище представляетъ только квартиру, снятую въ наемъ часть дома. Эти наниматели того, что мы могли бы назвать не-самостоятельной квартирой, могутъ получить избирательныя права, если квартирная плата (безъ мебели) не ниже 10 фунтовъ стерлинговъ, и если къ моменту составленія избирательныхъ списковъ они проживаютъ въ этой квартирѣ не меньше 12 мѣсяцевъ. Свыше $^3/_4$ этихъ lodgers, число которыхъ по даннымъ 1893 года составляло въ Англіи 143,764, живутъ въ городахъ.

Статистическія данныя относительно Англіи и Уэльса (1893 г.).

	Графства.	Городскіе округа. *)	Всего.
Населеніе . . .	14.848.251	14.154.274	29.002.525
Записано избирателей:			
А и Б	2.226.285	1.950.178	4.176.463
Д	31.331	112.433	143.764
В	497.247	—	497.247
Г	—	29.112	29.112
Итого. . .	2.754.863	2.091.723	4.846.586

*) Ни дѣленіе страны на сельскіе и городскіе округа, ни распредѣленіе депутатскихъ мѣстъ не производилось на строго логическихъ и

Такимъ образомъ, въ Англіи не существуетъ всеобщаго избирательнаго права. Читатель могъ замѣтить, что жилое помѣщеніе, во всѣхъ его формахъ, даже въ особенной формѣ не-самостоятельной квартиры, составляетъ conditio, sine qua non избирательнаго права. Цифры доказываютъ, что въ Англіи пропорція числа избирателей ко всему населенію гораздо ниже, чѣмъ во Франціи и въ Бельгіи. Избирательнаго права лишены: наниматели мебелированныхъ комнатъ; платящіе меньше 10 фунтовъ за немеблированную квартиру; сыновья, прислуга и рабочіе, живущіе у своихъ родителей, господъ и хозяевъ, даже если они достигли совершеннолѣтія; лица, не имѣющія постояннаго мѣстожительства или проживающія не достаточно долго въ данномъ округѣ.

Въ общемъ, избиратели составляютъ въ Англіи не болѣе 16% населенія. Точную пропорцію невозможно опредѣлить. Если мы даже знаемъ количество населенія и число избирателей, то отъ насъ ускользаетъ третій элементъ: число избирателей, пользующихся нѣсколькими голосами.

Дѣло въ томъ, что не всѣ граждане пользуются равными избирательными правами. Англійскій законъ не примѣняетъ къ парламентскимъ выборамъ системы множественныхъ вотумовъ и не предоставляетъ одному избирателю нѣсколькихъ голосовъ въ одномъ и томъ же округѣ, но онъ позволяетъ избирателю пользоваться нѣсколькими голосами въ различныхъ округахъ, что, можетъ быть, еще хуже. Въ каждомъ округѣ, въ которомъ

равномѣрныхъ основаніяхъ. По историческимъ мотивамъ цѣлый рядъ по сущности сельскихъ мѣстностей признаются парламентскими мѣстечками (бургами), и наоборотъ, поселенія, превратившіяся въ промышленные центры, или нѣкоторыя части крупныхъ городскихъ агломерацій причисляются еще къ „графствамъ“.

англичанинъ удовлетворяетъ указаннымъ выше условіямъ избирательнаго права, онъ имѣетъ право голоса: это и есть „double-entry“, одновременное внесеніе одного лица въ нѣсколько избирательныхъ списковъ. Существуетъ только два исключенія изъ этого общаго правила:

1. Нельзя вотировать сразу и въ бургѣ, и въ графствѣ, въ которомъ находится этотъ бургъ;

2. Нельзя вотировать нѣсколько разъ въ одномъ и томъ же графствѣ при выборѣ депутатовъ этого графства или въ одномъ и томъ же бургѣ, если даже этотъ бургъ раздѣленъ на нѣсколько избирательныхъ округовъ.

Въ остальныхъ случаяхъ избиратель не только въ правѣ вотировать въ нѣсколькихъ округахъ, т. е. принимать участіе въ избраніи двухъ или нѣсколькихъ депутатовъ, но сама выборная процедура даетъ ему возможность фактически воспользоваться этимъ правомъ. Дѣло въ томъ, что выборы происходятъ не въ одинъ и тотъ же день во всѣхъ округахъ, такъ что избиратель можетъ свободно подавать голосъ нѣсколько разъ.

Благодаря этимъ множественнымъ вотумамъ, изъ общаго числа избирателей слѣдуетъ вычесть 10% въ графствахъ и 1% въ городахъ (бургахъ).

Радикальная программа требуетъ всеобщаго и равнаго избирательнаго права: одинъ человѣкъ,— одинъ голосъ (one man, one vote); но сильное консервативное большинство не допускаетъ осуществленія этой реформы.

Есть еще одна категорія избирателей, которые почти всѣ пользуются привиллегіей множественныхъ вотумовъ: это университетскіе избиратели; ихъ насчитывается 37.500, изъ коихъ принимаетъ участіе въ выборахъ только четвертая часть. Благодаря этой привиллегіи, профессора, обладатели дипломовъ и пенсіонеры

англійскихъ, ирландскихъ и шотландскихъ университетовъ непосредственно посылаютъ своихъ депутатовъ въ парламентъ.

Отмѣтимъ еще, что женщины не допускаются къ участію въ парламентскихъ выборахъ, но онѣ принимаютъ участіе въ приходскихъ выборахъ и пользуются пассивнымъ избирательнымъ правомъ при выборахъ въ различные органы мѣстнаго самоуправленія.

Извѣстно, что парламентскіе выборы 1900 года доставили консерваторамъ и уніонистамъ большинство 402 голосовъ противъ 268 либераловъ. При этомъ нелишне, быть можетъ, отмѣтить, что крупные города, какъ и большинство страны, голосовали преимущественно за консерваторовъ; это обстоятельство, констатированное и въ 1895 году, проявилось въ еще болѣе рѣзкой формѣ въ 1900 году. Изъ 61 депутатскаго мѣста Лондонъ далъ либераламъ только 8, Глазго-не далъ имъ ни одного. Ливерпуль послалъ въ палату 8 консерваторовъ и 1 ирландскаго націоналиста, Манчестеръ 5 консерваторовъ и 1 либерала, Шеффильдъ 4 консерваторовъ и 1 либерала-имперіалиста. Бредфордъ и Сельфордъ выбрали только консерваторовъ, Лидсъ—3 консерваторовъ и 2 либераловъ-имперіалистовъ. *)

§ 2. Провинціальное избирательное право.

Закономъ 1888 года созданы были совѣты графствъ, которые (съ извѣстными отличіями, присущими англійскимъ учрежденіямъ) соотвѣтствуютъ провинціальнымъ собраніямъ (нѣчто въ родѣ русскихъ земствъ). Въ настоящее время ихъ насчитывается 63. Условія избира-

*) Neue Zeit, 3 ноября 1900 г. Jacob Broekle, стр. 142—149.

тельнаго права при выборахъ въ совѣты графствъ нѣсколько отличаются отъ условій, которымъ должны удовлетворять парламентскіе избиратели.

Въ то время, какъ парламентскихъ избирателей насчитывается въ Англіи и Уэльсѣ 4.176.463, провинціальныхъ избирателей всего 3.587.404. *)

Въ избирательные списки Local government Board (какъ называются тѣ списки, по которымъ совершаются выборы въ органы мѣстнаго самоуправленія) входятъ не всѣ парламентскіе избиратели, но зато къ нимъ прибавляется новая категорія провинціальныхъ избирателей.

Къ участію въ выборахъ въ совѣты графства допускаются: такъ наз. occupiers и householders, т. е. лица, занимающія недвижимость, приносящую 10 фунтовъ дохода, или совершенно самостоятельное жилое помѣщеніе, на правахъ-ли собственника, или на правахъ съемщика, или на какихъ либо иныхъ правахъ, лишь бы только не по обязанностямъ службы.

Участвуютъ въ выборахъ депутатовъ парламента, не пользуясь въ то же время провинціальнымъ избирательнымъ правомъ, такъ наз. lodgers (см. выше Д) и лица, внесенныя въ избирательные списки по пункту „service franchise“ (т. е. занимающія квартиру извѣстной цѣнности по обязанностямъ службы, см. выше Б), а также тѣ избиратели, которые оставлены въ парламентскихъ избирательныхъ спискахъ по соображеніямъ историческаго, такъ сказать, характера: земледѣльцы (В) и привиллегированные горожане (Г).

Съ другой стороны, появляется новая категорія — только провинціальныхъ избирателей. Сюда входятъ:

---

*) Return House of Commons, 21 марта 1894 и 14 іюня 1892 г.

1. Незамужнія женщины, удовлетворяющія условіямъ владѣнія недвижимостью или жилымъ помѣщеніемъ. Хотя женщинамъ давно уже предоставлены мѣстныя избирательныя права, но до сихъ поръ имъ не удалось добиться парламентскаго избирательнаго права. Палата общинъ неоднократно отвергала предложенія подобнаго рода, въ томъ числѣ было отвергнуто такое предложеніе 3 февраля 1897 года.

2. Пэры, которые, какъ таковые, лишены права участвовать въ выборахъ депутатовъ.

При выборахъ въ органы мѣстнаго самоуправленія система множественныхъ вотумовъ не допускается въ той же формѣ, въ какой она практикуется во время парламентскихъ выборовъ: одинъ и тотъ же избиратель можетъ участвовать въ выборахъ только въ одномъ округѣ даннаго административнаго дѣленія. Это правило имѣетъ силу какъ при провинціальныхъ, такъ и при муниципальныхъ выборахъ. Избиратель въ совѣтъ графства можетъ участвовать въ выборахъ членовъ этого совѣта лишь въ одномъ изъ избирательныхъ округовъ даннаго графства. Точно такъ же и въ городахъ избирателю приходится выбрать одинъ кварталъ, въ которомъ онъ желаетъ подать голосъ. Можно быть внесеннымъ въ приходскіе избирательные списки въ каждомъ изъ приходовъ, въ которыхъ избиратель удовлетворяетъ всѣмъ условіямъ ценза, а слѣдовательно, можно одновременно вотировать въ каждомъ изъ этихъ приходовъ; но если приходъ раздѣленъ на секціи, то избиратель имѣетъ право подать голосъ только въ одной изъ нихъ. Точно такъ же во время окружныхъ выборовъ избиратель не имѣетъ права вотировать больше, чѣмъ въ одномъ приходѣ.

Всѣ эти правила, вытекающія изъ одного и того же принципа, на практикѣ осуществляются различно: такъ,

напримѣръ, можно быть приходскимъ избирателемъ въ двухъ приходахъ, а провинціальнымъ избирателемъ только въ одномъ изъ нихъ, если оба они входятъ въ составъ одного и того же графства.

Совѣтъ графства завѣдуетъ дорожнымъ, санитарнымъ и школьнымъ дѣломъ, въ особенности же профессіональнымъ обученіемъ. Онъ также надзираетъ за мѣстными властями.

Главная задача его состоитъ въ завѣдываніи полиціей, но онъ завѣдуетъ ею не одинъ и не непосредственно. Мировые судьи графства, собирающіеся на „четвертныя“ сессіи, образуютъ смѣшанный комитетъ, въ составъ котораго входитъ такое же число членовъ совѣта графства. Полиція графства находится подъ общимъ контролемъ этого смѣшаннаго комитета. Этотъ комитетъ, съ одобренія министерства, увеличиваетъ или сокращаетъ численный составъ полицейскаго персонала, дѣлитъ графство на полицейскіе участки, опредѣляетъ число констэблей въ каждомъ изъ этихъ участковъ, назначаетъ полицейскаго комиссара, которому подчинены всѣ констэбли графства, и доставляетъ необходимыя для органовъ полиціи помѣщенія. Размѣръ жалованья и форма обмундировки установляются для всей страны министерскими распоряженіями (исходящими отъ статсъ-секретаря). Законъ обезпечиваетъ полицейскимъ пенсію. Провинціальный полицейскій комиссаръ, съ одобренія окружного комитета мировыхъ судей, назначаетъ въ каждомъ округѣ констэблей со стоящимъ въ нихъ главѣ инспекторомъ (суперинтендантомъ); онъ имѣетъ право подвергать ихъ наказаніямъ и удалять отъ должности.

Если центральная власть признаетъ организацію мѣстной полиціи удовлетворительной, то государство беретъ на себя половину расходовъ по ея содержанію. Остальная половина уплачивается графствомъ, которое можетъ

часть расходовъ на выплату жалованья полицейскому персоналу возложить на округа.

Приходы (городскіе и сельскіе) могутъ имѣть свою особую полицію. Если вестри или приходскій совѣтъ находитъ это полезнымъ или если онъ просто признаетъ организацію провинціальной полиціи недостаточной, то онъ можетъ потребовать отъ комитета мировыхъ судей назначенія приходскихъ констэблей, жалованье которымъ уплачивается изъ суммъ poor rate'a, т. е. налога для бѣдныхъ.

Совѣтъ графства избираетъ своего президента. Если этотъ президентъ—мужескаго пола (что вовсе не обязательно), то онъ по праву является также мировымъ судьей графства.

§ 3. Приходское избирательное право.

Приходъ составляетъ въ Англіи *не церковную, а гражданскую* организацію: онъ избираетъ администрацію благотворительныхъ учрежденій и комиссаровъ по раскладкѣ налоговъ. Онъ можетъ также устраивать площадки для игръ и принудить землевладѣльцевъ сдавать свои земли въ аренду мелкими участками; компетенціи приходовъ подлежатъ жалобы по оцѣнкѣ имуществъ и по раскладкѣ налоговъ, организація пожарнаго дѣла, раздѣлъ крупныхъ помѣстій на мелкіе земельные участки (allotments), осушеніе почвы и водоснабженіе.

Надо отличать городской приходъ отъ сельскаго.

А. Городской приходъ.

Англійскимъ законодателемъ, очевидно, руководилъ тотъ принципъ, что приходъ долженъ управляться плательщиками налоговъ. Въ каждомъ приходѣ учрежденъ Vestry:

общій сходъ всѣхъ плательщиковъ обоихъ половъ. Если дѣло доходитъ до баллотировки, то члены схода голосуютъ по системѣ множественныхъ вотумовъ: всякій плательщикъ, ежегодный налогъ котораго составляетъ не болѣе 50 фунт. стерлинговъ, обладаетъ однимъ голосомъ; каждые 25 фунтовъ налоговъ свыше этой суммы даютъ право на одинъ добавочный голосъ вплоть до максимальной цифры въ 6 голосовъ. Ни одинъ избиратель не можетъ обладать больше, чѣмъ шестью голосами.

Но если этотъ приходскій сходъ разростается настолько, что въ немъ оказывается больше 300 членовъ, то вмѣсто рѣшенія мѣстныхъ дѣлъ путемъ всеобщаго собранія производятся обыкновенные выборы. Въ этомъ случаѣ, по какой-то странной логикѣ, всѣ избиратели имѣютъ одинаковый голосъ. Множественные вотумы исчезаютъ; однако для охраны интересовъ самыхъ крупныхъ плательщиковъ придумано другое средство: пассивнымъ избирательнымъ правомъ пользуются только тѣ, кто ежегодно уплачиваетъ 10 фунт. стерлинговъ прямыхъ налоговъ; кромѣ того, пасторъ и церковные старосты церковнаго прихода, входящаго, какъ составная часть, въ гражданскій приходъ, являются по праву членами приходскаго совѣта.

Церковные старосты (church wardens) назначаются одинъ—пасторомъ, а другой—жителями, при чемъ они избираются независимо отъ пола и вѣроисповѣданія.

Б. Сельскій приходъ.

Сельскій приходъ организованъ точно такъ-же, какъ и городской, въ томъ смыслѣ, что онъ также имѣетъ общій сходъ или выборный совѣтъ, но онъ существенно отличается отъ городского прихода, между

прочимъ, по своей избирательной системѣ и своей компетенціи.

Въ сельскихъ мѣстностяхъ общіе сходы (parish meeting) существуютъ только въ мелкихъ приходахъ, т. е. въ тѣхъ, населеніе которыхъ недостигаетъ 300 человѣкъ. Впрочемъ, и мелкіе приходы, даже приходы съ населеніемъ меньше 300 жителей, также могутъ управляться выборнымъ совѣтомъ. Во всѣхъ остальныхъ приходахъ существуютъ приходскіе совѣты.

И сельскій сходъ, и сельскій приходскій совѣтъ по составу своихъ членовъ или избирателей отличается отъ городского прихода. Въ селахъ правомъ голоса пользуются всѣ избиратели, внесенные въ парламентскіе или провинціальные избирательные списки; такимъ образомъ, мы имѣемъ здѣсь дѣло съ весьма широкимъ, хотя еще не всеобщимъ избирательнымъ правомъ. Цѣлый милліонъ женщинъ, уплачивающихъ налоги, пользуются избирательнымъ правомъ въ приходѣ, хотя и не допускаются къ участію въ выборахъ членовъ парламента.

Другое отличіе: въ сельскомъ приходѣ члены мірского схода, равно какъ и избиратели (если дѣло доходитъ до выборовъ), пользуются всѣ одинаковымъ голосомъ. Здѣсь нѣтъ также членовъ по праву, и, кромѣ того, не приходится выбирать нѣкоторыхъ членовъ изъ опредѣленной категоріи лицъ.

Избирательный округъ можетъ быть раздѣленъ на секціи, чтобы ослабить несправедливость выборовъ по спискамъ. Дѣленіе это производится совѣтомъ графства по просьбѣ десятой части избирателей.

Даже тамъ, гдѣ имѣется приходскій совѣтъ, продолжаетъ функціонировать и приходскій сходъ, въ родѣ того, какъ это практикуется въ швейцарскихъ Landsgemeinden *).

*) О швейцарскихъ Landsgemenden см. А. Дюнанъ, Народное законодательство въ Швейцаріи.

Общій сходъ разсматриваетъ всѣ интересующіе общину вопросы, обсуждаетъ ихъ и принимаетъ резолюціи относительно образа дѣйствій совѣта. Ему принадлежитъ рѣшающій голосъ по нѣкоторымъ вопросамъ, которыхъ совѣтъ не можетъ рѣшать безъ согласія схода, напримѣръ, когда дѣло идетъ о расходахъ, для покрытія которыхъ понадобится обложеніе въ размѣрѣ свыше 3 пенсовъ, или о заключеніи займа, или объ обмѣнѣ и продажѣ земельныхъ участковъ. Сходъ провѣряетъ годовые отчеты благотворительныхъ учрежденій. Сходъ высказывается относительно принятія на себя общиной извѣстныхъ функцій,—право, которое предоставляютъ приходамъ такъ называемыя adoptive acts.

Компетенція сельскаго приходскаго совѣта гораздо шире компетенціи городского приходскаго комитета. Онъ можетъ издавать постановленія относительно освѣщенія улицъ и ночной стражи, относительно бань и прачешныхъ, относительно погребенія мертвыхъ, общеполезныхъ предпріятій и публичныхъ библіотекъ.

Приходскій совѣтъ не имѣетъ права непосредственно взимать налоги, но онъ можетъ безъ особаго разрѣшенія производить расходы на сумму, не превышающую размѣровъ годичнаго трехпенсоваго налога. Для болѣе крупныхъ расходовъ обязательно требуется согласіе приходскаго схода, а если дѣло идетъ о заключеніи займа, то, кромѣ того, необходимо еще разрѣшеніе совѣта графства. Приходскій совѣтъ приводитъ въ исполненіе всѣ рѣшенія, касающіяся дѣлъ прихода, и ежегодно назначаетъ overseers, завѣдующихъ раскладкой поземельнаго налога.

Таковъ режимъ, господствующій въ большинствѣ приходовъ, такъ какъ среди 14.900 всѣхъ гражданскихъ приходовъ насчитывается около 13.000 сельскихъ. Въ первый же годъ примѣненія новаго закона, принятаго въ 1894 г.,

болѣе половины этихъ приходовъ имѣли выборные совѣты.

Констэбли, какъ въ городахъ, такъ и въ селахъ, получаютъ жалованье отъ прихода, но назначаются они собраніями мировыхъ судей, съѣхавшихся на малую сессію.

Въ обязанности прихода входитъ также содержаніе дорогъ въ хорошемъ состояніи. Съ этой цѣлью приходъ можетъ взимать съ жителей особый сборъ. Но размѣры этого сбора, безъ согласія $^4/_5$ населенія прихода, созваннаго по спеціальному приглашенію, не должны превышать 2-хъ шиллинговъ 6 пенсовъ съ фунта стерлинговъ въ годъ. Кромѣ того, въ приходахъ, населеніе которыхъ превышаетъ 5.000 человѣкъ, городской приходскій комитетъ или сельскій приходскій совѣтъ долженъ или можетъ назначить комиссію изъ 5—20 семейныхъ плательщиковъ, которой и поручается завѣдываніе дорогами.

§ 4. Окружные совѣты и благотворительные комитеты.

Между совѣтомъ графства и мѣстными учрежденіями, въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, стоитъ окружный совѣтъ, который со временемъ, несомнѣнно, превратится въ настоящую промежуточную административную единицу. Окружный совѣтъ избирается тѣми же избирателями, что и приходскіе совѣты. Главной его функціей является организація общественнаго призрѣнія и всего, что относится къ гигіенѣ и народному здравію. Въ городахъ, возведенныхъ въ степень бурговъ, эти окружные совѣты сливаются съ муниципальными совѣтами. За предѣлами бурговъ существуютъ особые городскіе и сельскіе окружные совѣты. Насчитывается 674

сельскихъ округа, 167 городскихъ округовъ и 264 агломерацій, въ которыхъ муниципальный совѣтъ обладаетъ полномочіями окружнаго совѣта.

Городскіе и сельскіе округа графства имѣютъ различныя компетенціи. Они завѣдуютъ общественной благотворительностью, дорожнымъ дѣломъ и наблюдаютъ за снабженіемъ жителей питьевой водой въ селахъ Сельскіе округа унаслѣдовали функціи „Союзовъ для помощи бѣднымъ“ или между-общинныхъ благотворительныхъ комитетовъ; въ городскихъ округахъ благотворительные комитеты существуютъ отдѣльно отъ окружныхъ совѣтовъ. Тамъ, гдѣ благотворительные комитеты или „попечители бѣдныхъ“ сохраняютъ характеръ самостоятельной организаціи, члены ихъ, нѣкогда избиравшіеся плательщиками, теперь избираются всѣми избирателями, которые удовлетворяютъ условіямъ, требующимся для участія въ выборахъ сельскихъ приходскихъ совѣтовъ: такимъ образомъ, эти избиратели не тождественны съ избирателями „вестри“. Эти комитеты, послѣ своего избранія, могутъ кооптировать президента, вице-президента и двухъ другихъ членовъ.

Всѣ эти выборы производятся на трехлѣтній срокъ, причемъ, множественные, вотумы не допускаются. По общему правилу комитеты обновляются по частямъ, но допускаются и отклоненія отъ этого правила. Приходскіе же совѣты выбираются только на одинъ годъ. Замужнія или незамужнія женщины пользуются пассивнымъ избирательнымъ правомъ наравнѣ съ мужчинами. Въ Англіи и въ Уэльсѣ въ настоящее время имѣется около тысячи женщинъ „попечительницъ бѣдныхъ“. Въ то время, какъ женщины не пользуются ни активнымъ, ни пассивнымъ избирательнымъ правомъ при выборахъ въ парламентъ, онѣ, въ общемъ, обладаютъ этими правами при выборахъ въ органы мѣстнаго само-

управленія (окружные, приходскіе совѣты и т. д. *), за исключеніемъ городскихъ муниципалитетовъ въ бургахъ.

§ 5. Городскіе муниципалитеты въ бургахъ.

Бургъ—это городъ, образующій самъ по себѣ городской санитарный округъ, городъ, въ которомъ, слѣдовательно, муниципальный совѣтъ, помимо общинныхъ обязанностей, исполняетъ также обязанности округа, а иногда и графства. Округъ можетъ быть возведенъ въ рангъ бурга только посредствомъ особой хартіи, въ силу спеціальнаго и, если такъ можно выразиться, индивидуальнаго закона. Не слѣдуетъ смѣшивать муниципальный бургъ съ парламентскимъ бургомъ, т. е. автономный въ административномъ отношеніи городъ съ округомъ болѣе или менѣе городского характера, избирающимъ депутата. Существуетъ около 300 муниципальныхъ бурговъ и только 143 парламентскихъ бурга, причемъ границы тѣхъ и другихъ отнюдь не совпадаютъ.

Избирательными правами въ бургахъ пользуются исключительно лица обоихъ половъ, занимавшія въ продолженіе двѣнадцати мѣсяцевъ до 15 іюля домъ или квартиру въ предѣлахъ бурга и уплатившія съ этого помѣщенія налогъ для бѣдныхъ. Избиратель не долженъ обязательно проживать въ данномъ бургѣ: достаточно, чтобы квартира его находилась не дальше семи миль отъ бурга. Исключаются изъ пользованія муниципальными избирательными правами лица, прибѣгающія къ общественной благотворительности, и вообще, всѣ тѣ, кто лишенъ парламентскаго избирательнаго права. Такимъ образомъ, на первый взглядъ муниципальное изби-

*) Millicent Garrett Fawcett, Le mouvement féministe en Angleterre (Revue Politique et Parlémentaire, IX, стр. 298—315).

рательное право кажется гораздо болѣе ограниченнымъ, чѣмъ политическое. Муниципальный избирательный законъ не подвергался измѣненіямъ съ 1882 года, тогда какъ въ 1884 году произведена была парламентская реформа, давшая избирательныя права новымъ категоріямъ квартирантовъ и лицамъ, подходящимъ подъ статью о „service franchise“ (см. выше). Послѣднихъ, собственно говоря, немного: нѣсколько сотъ человѣкъ на полъ-милліона жителей *). Зато для муниципальныхъ выборовъ не существуетъ опредѣленнаго минимума квартирной платы за жилое помѣщеніе; такимъ образомъ, какой нибудь мелкій ремесленникъ, занимающій мастерскую или лавочку съ платой меньше 10 фунтовъ стерлинговъ въ годъ или живущій въ меблированныхъ комнатахъ, не пользуется парламентскимъ избирательнымъ правомъ, но является муниципальнымъ избирателемъ. Кромѣ того, муниципальнымъ избирательнымъ правомъ пользуются также женщины.

Въ общемъ, муниципальныхъ избирателей на 20% больше, чѣмъ парламентскихъ.

Муниципальные выборы обыкновенно проходятъ совершенно спокойно, чаще всего безъ всякой борьбы партій. Это показалъ Шоу **) относительно крупныхъ городовъ. Въ 1894 году обѣ главныя партіи въ Ливерпулѣ вошли въ соглашеніе относительно полюбовнаго распредѣленія полномочій; соціалисты пытались овладѣть муниципальными полномочіями въ пяти округахъ, но повсюду потерпѣли пораженіе. То же самое произошло въ Бредфордѣ. Но имъ удалось получить большин-

*) Въ Манчестерѣ—1.086 на 64.227 избирателей; въ Бирмингамѣ—100 на 72.000; въ Глазго—около тысячи.

**) Municipal Government in Great Britain, New-York, the Century C°, 1895, стр. 51.

ство въ нѣкоторыхъ кварталахъ Манчестера, Сальфорда и Больтона.

Званіе члена муниципальнаго совѣта считается весьма почетнымъ, и каждый стремится достигнуть его; званіе это признается самымъ почетнымъ послѣ депутатскаго. Впрочемъ, личный составъ муниципальныхъ совѣтовъ мало мѣняется; несмотря на то, что выборы происходятъ очень часто, наличный составъ муниципальныхъ совѣтовъ остается почти всегда одинаковымъ.

Городскія думы имѣютъ довольно многочисленный составъ; такъ, въ Манчестерѣ—насчитывается около сотни гласныхъ на полъ-милліона жителей. Число членовъ муниципальныхъ совѣтовъ въ каждомъ бургѣ устанавливается жалованной грамотой.

Во всѣхъ бургахъ муниципальные совѣты избираются на три года и обновляются по третямъ. Города дѣлятся на избирательные округа, на которые приходится обыкновенно по три гласныхъ, но которые фактически являются одноименными округами, такъ какъ на каждыхъ періодическихъ выборахъ они избираютъ лишь по одному гласному.

Четвертая часть членовъ муниципальныхъ совѣтовъ избирается посредствомъ двухстепенныхъ выборовъ. Гласные, избранные непосредственно избирателями въ количествѣ 3 человѣкъ на каждый городской кварталъ, избираютъ большинствомъ голосовъ альдермановъ, въ количествѣ, равномъ третьей части членовъ муниципальныхъ совѣтовъ. Права альдермановъ нельзя сравнивать съ правами континентальныхъ эшевеновъ. Муниципальный совѣтъ самъ управляетъ всѣми городскими дѣлами; важнѣйшая часть этого управленія поручается особымъ комитетамъ, въ которые входитъ большее или меньшее число членовъ, и въ которыхъ предсѣдательствуетъ какой нибудь альдерменъ. Иногда эти комитеты подраз-

дѣляются на комиссіи. Альдерменъ можетъ быть избранъ изъ постороннихъ совѣту лицъ, изъ среды обывателей, но это почти никогда не практикуется. Обыкновенно альдермены назначаются изъ среды муниципальнаго совѣта, а на освободившееся за такимъ назначеніемъ мѣсто избирается новый гласный. Въ нѣкоторыхъ городахъ каждому городскому округу предоставляется избрать четырехъ представителей, трехъ членовъ совѣта и альдермена, такъ что альдермены всегда составляютъ четвертую часть муниципальнаго совѣта. Альдермены избираются на 6 лѣтъ, и каждые 3 года обновляется ихъ половина.

Городской голова избирается на годъ; иногда онъ переизбирается на второй срокъ, но никогда на третій. Онъ также можетъ быть избранъ и не изъ среды муниципальнаго совѣта, но обыкновенно на эту должность попадаетъ одинъ изъ альдерменовъ. По отбытіи срока своей службы, городской голова чаще всего снова становится альдерменомъ. Права его не очень широки. Онъ предсѣдательствуетъ въ муниципальномъ совѣтѣ, но не играетъ, подобно американскому мэру, роли временнаго диктатора города. Онъ по праву является мировымъ судьей въ теченіе года своего пребыванія въ должности головы и въ продолженіе слѣдующаго года. Въ качествѣ такового, онъ имѣетъ преимущество передъ остальными судьями, за исключеніемъ тѣхъ, которые состоятъ на жалованьѣ. Ему можетъ быть назначена нѣкоторая сумма въ видѣ возмѣщенія издержекъ на представительство, но жалованья въ собственномъ смыслѣ онъ не получаетъ, хотя обязанности службы поглощаютъ все его время.

Техническое завѣдываніе различными отраслями городского хозяйства фактически принадлежитъ тщательно подбираемымъ наемнымъ служащимъ.

Въ компетенцію бурга входитъ право издавать мѣст-

ные статуты, взимать налоги, назначать полицейскихъ агентовъ и контролировать ихъ дѣйствія. Кромѣ того, города могутъ предпринимать общеполезныя работы и сооруженія, имѣющія цѣлью удовлетвореніе потребностей населенія, какъ освѣщеніе, водоснабженіе, очистка улицъ, канализація, устройство музеевъ, библіотекъ, портовъ и каналовъ, организація благотворительныхъ учрежденій и народнаго просвѣщенія, поскольку послѣднее не относится въ вѣдомству School boards. Бургъ является даже судебнымъ округомъ, такъ какъ городской голова и мировые судьи разбираютъ гражданскія и уголовныя дѣла, а также собираются на „четвертныя“ сессіи. Муниципальный совѣтъ можетъ потребовать отъ правительства, чтобы оно назначило оплачиваемыхъ мировыхъ судей. Постановленіемъ двухъ мировыхъ судей бурга полицейскіе агенты могутъ быть временно устранены отъ должности.

Организація полицейской службы принадлежитъ муниципальному совѣту, а не мэру или альдерменамъ. Фактически полиція находится въ завѣдываніи одной изъ думскихъ комиссій. Мэръ входитъ въ составъ этой комиссіи, какъ и во всѣ остальныя, ex officio. Отдѣльную полицію могутъ имѣть только бурги, населеніе которыхъ превышаетъ 10.000 человѣкъ, въ другихъ же мѣстахъ она подчинена совѣту графства. Въ настоящее время только меньшая половина муниципальныхъ бурговъ имѣетъ свою собственную полицію.

Государство оставило за собой право вмѣшательства въ дѣйствія муниципальной полиціи, принимая на себя половину расходовъ на содержаніе полиціи во всѣхъ тѣхъ пунктахъ, гдѣ инспекція правительственныхъ чиновниковъ найдетъ полицейскую организацію удовлетворительной. Число бурговъ, обходящихся безъ этой

субсидіи, весьма незначительно и притомъ убываетъ съ каждымъ годомъ.

Власть городскихъ констэблей распространяется на все графство, въ которомъ расположенъ бургъ, и на тѣ графства, которыя находятся въ семимильномъ районѣ вокругъ бурга. Въ этихъ предѣлахъ они обязаны подчиняться приказаніямъ мировыхъ судей.

Существуетъ, наконецъ, нѣсколько особенныхъ категорій бурговъ *). Укажемъ только на 18 муниципальныхъ графствъ, имѣющихъ шерифа, и на 60 бурговъ-графствъ, которые составляютъ сами по себѣ особыя графства. Послѣднее право предоставляется, по общему правилу, только городамъ, имѣющимъ не менѣе 50.000 жителей.

Изъ всего вышеизложеннаго мы можемъ сдѣлать тотъ выводъ, что различіе между политическимъ и мѣстнымъ избирательнымъ правомъ выражается въ значительной разницѣ числа избирателей во время выборовъ въ парламентъ и въ органы мѣстнаго самоуправленія. Приведемъ нѣкоторыя цифры.

На 1.000 жителей приходится избирателей:

	парламентскихъ.	мѣстныхъ.
Соутгемптонъ	168	115
Нортгемптонъ	168	218
Больтонъ	163	191
Брестонъ	149	181
Бредфордъ	168	200
Ольдгемъ	153	190

*) См. Edward Jenks, Essai sur le gouvernement local en Angleterre. Фр. перев., стр. 298 и сл.

Бернлей	166	190
Рочдэль	175	215
Галифаксъ	176	204
Стокпортъ	172	204
Ворчестеръ	180	211

Разница эта не вездѣ достигаетъ столь значительныхъ размѣровъ, но ни въ одномъ городѣ число парламентскихъ и мѣстныхъ избирателей не одинаково.

§ 6. Школьные комитеты.

Начальное народное образованіе и въ настоящее время лишь косвенно зависитъ отъ обыкновенныхъ органовъ мѣстнаго самоуправленія. Оно находится въ завѣдываніи спеціальныхъ комитетовъ, способъ избранія которыхъ приноровленъ къ преслѣдуемой ими цѣли.

Эти комитеты не вездѣ тождественны. Въ однихъ мѣстахъ существуютъ государственныя школы, а въ другихъ—только наблюдательные комитеты (attendance committees). Тамъ, гдѣ имѣются государственныя школы, онѣ состоятъ въ вѣдѣніи не муниципальной администраціи, а школьныхъ комитетовъ (School board).

Школьный комитетъ учреждается лишь въ томъ случаѣ, если необходимость его признана или правительствомъ, или мѣстнымъ населеніемъ. Если дѣло происходитъ въ бургѣ, то желаніе это должно быть высказано муниципальнымъ совѣтомъ, а въ селахъ—собраніемъ плательщиковъ, спеціально созваннымъ съ этой цѣлью по требованію 50 гражданъ.

Въ выборахъ членовъ школьнаго комитета участвуютъ опять-таки не тѣ избиратели, которые выбираютъ депутатовъ, членовъ провинціальныхъ и приходскихъ совѣтовъ, причемъ въ городахъ и селахъ школьные комитеты избираются на основѣ различныхъ избиратель-

ныхъ системъ. Въ селахъ въ этихъ выборахъ принимаютъ участіе всѣ плательщики налоговъ; въ бургахъ—всѣ муниципальные избиратели и привиллегированные горожане *), въ томъ числѣ и женщины (кромѣ Лондонскаго Сити). Выборы производятся по системѣ равнаго избирательнаго права, причемъ допускается подача голосовъ въ нѣсколькихъ округахъ.

Комитетъ основываетъ и содержитъ школы, назначаетъ учителей, слѣдитъ за посѣщеніемъ школъ дѣтьми (обязательнымъ по закону), собираетъ плату за ученье, получаетъ субсидіи отъ правительства (взамѣнъ строгаго и придирчиваго контроля) и пополняетъ свои рессурсы путемъ добавочнаго поземельнаго обложенія. Къ 1 апрѣля 1893 г. въ Англіи и Уэльсѣ насчитывалось 168 школьныхъ комитетовъ, представляющихъ 168 бурговъ, и 2.163 комитета, представляющихъ 3.207 приходовъ. Населеніе этихъ учебныхъ округовъ составляло 18.764.565 жителей, т. е. около $^3/_5$ всего населенія страны.

§ 7. Контроль центральной власти.

Центральной властью является local government board. Терминъ board имѣетъ много значеній (бюро, комиссія, комитетъ, департаментъ). Въ данномъ случаѣ онъ означаетъ министерскій департаментъ, во главѣ котораго стоитъ назначенный королемъ чиновникъ, входящій, вмѣстѣ съ другими министрами, въ королевскій совѣтъ. Департаментъ мѣстнаго управленія пріобрѣлъ весьма значительную и реальную власть. Въ прежнее время опека надъ мѣстными учрежденіями принадлежала исключительно парламенту, а теперь случаи, до-

*) Т. е. тѣ самые элементы, которые являются избирателями графства, см. выше, § 2.

пускающіе парламентское вмѣшательство, почти всѣ переданы въ вѣдѣніе этого департамента мѣстнаго управленія.

Съ своей стороны, законъ точнѣйшимъ образомъ разграничилъ предѣлы вѣдомства каждаго изъ мѣстныхъ учрежденій. Ни одно изъ нихъ не имѣетъ общей власти: для каждаго изъ нихъ законъ опредѣленно указываетъ принадлежащія ему права и обязанности; такъ, напримѣръ, санитарное вѣдомство можетъ сдѣлать распоряженіе о сносѣ вреднаго для здоровья зданія, но только въ томъ случаѣ, если этого потребуютъ 4 сосѣда.

Въ каждомъ округѣ мѣстный статутъ (b y e-l a w) долженъ быть утвержденъ правительствомъ.

Какъ говоритъ одинъ изъ лучшихъ французскихъ комментаторовъ англійскаго права *), трудно представить себѣ, чтобы въ какомъ нибудь учрежденіи сосредоточивалось столько власти, сколько соредоточивается въ настоящее время въ рукахъ „департамента мѣстнаго управленія“ въ силу цѣлаго ряда законовъ, послѣдовательно расширявшихъ и потверждавшихъ его прерогативы и права.

Ростъ централизаціи совпалъ въ Англіи съ расширеніемъ избирательнаго права, подобно тому какъ и во Франціи всеобщее голосованіе создавало, какъ свое дополненіе, всемогущество центральной власти; въ Германіи же, напротивъ, система ограниченнаго и планомѣрно организованнаго избирательнаго права дала возможность развиться самой широкой автономіи. По мѣрѣ того,—говоритъ одинъ американскій писатель **),—какъ Англія все больше приближалась къ всеобщему избирательному праву, ей

*) Alexandre Dehaye, Bulletin de la Société de législation comparée. T. XXIV, стр. 231.

**) Maltbie, English local Government of to Day, стр. 18.

приходилось передавать все бо́льшую массу функцій въ руки центральной власти. И этотъ исходъ былъ неизбѣженъ, несмотря на то отвращеніе, которое англійская публика первоначально испытывала при одной лишь мысли о централизаціи.

Правительственные чиновники могутъ присутствовать на засѣданіяхъ органовъ мѣстнаго самоуправленія съ совѣщательнымъ голосомъ. Правительство имѣетъ право посылать спеціальныхъ комиссаровъ и требовать подчиненія мѣстныхъ властей его распоряженіямъ посредствомъ указовъ writ of mandmus. Въ дѣйствительности достаточно было простой угрозы закона, и прибѣгать къ этой мѣрѣ на дѣлѣ почти никогда не приходилось.

Если прямое принужденіе является совершенно исключительной мѣрой, то, съ другой стороны, правительство располагаетъ иными, болѣе дѣйствительными средствами воздѣйствія.

Отчетъ департамента мѣстнаго управленія за 1900 г. перечисляетъ тѣ субсидіи, которыя министерство внутреннихъ дѣлъ отпускаетъ органамъ мѣстнаго самоуправленія. Эти субсидіи позволяютъ правительству, когда это нужно, дать почувствовать свою силу въ случаѣ конфликтовъ.

Эти субсидіи таковы:

На полицію	2.124.135	фун. ст.
На народныя школы	3.390.702	„
На техническія и среднія школы .	760.639	„
Графствамъ, на дорожныя сооруженія и пр.	1.319.894	„
Бургамъ графства	207.454	„
На пополненіе недохватки прямыхъ налоговъ въ сельскихъ округахъ	1.250.878	„
На выдачу жалованья служащимъ въ благотворительныхъ учрежд.	981.783	„

На дома умалишенныхъ . . . . . 661.899 фун. ст.
На врачебное дѣло . . . . . 177.728 „

Съ другой стороны, органы мѣстнаго самоуправленія израсходовали, между прочимъ:

На полицію . . . . . 4.934.383 фун. ст.
На народное просвѣщеніе . . . . 7.806.302 „
На дороги и мосты . . . . . 8.238.348 „
На благотворительность . . . . . 8.297.668 „
На освѣщеніе . . . . . 1.501.454 „

Въ то время, какъ за послѣднее двадцатипятилѣтіе населеніе возросло на 32%, а цѣнность подлежащаго обложенію имущества повысилась на 50%, взимаемые органами мѣстнаго самоуправленія налоги возрасли вдвое, и увеличеніе ихъ шло быстрѣе, чѣмъ ростъ государственныхъ налоговъ *). Правительственная субсидія съ 1.681.399 фунтовъ стерлинговъ въ 1875 году поднялась до 10.972.839 фунтовъ въ 1897—98 гг. За тотъ же самый періодъ мѣстные долги возрасли съ 92.820.100 фунтовъ стерлинговъ до 262.017.152 ф. ст., тогда какъ государственный долгъ уменьшился на 134½ милліона фунтовъ.

Отдѣлъ II.—Лондонъ.

Лондонъ всегда имѣлъ свою особую организацію. Многочисленные законы, измѣнившіе устройство мѣстныхъ учрежденій, не коснулись столицы. Законъ 1888 года ограничился тѣмъ, что, посредствомъ нѣко-

*) Reports of the Commissioners appointed to enquire into the subject of local taxation, 1899—1901.

торыхъ частныхъ постановленій, превратилъ ее въ административномъ отношеніи въ особое графство, не совпадающее, впрочемъ, съ границами парламентскихъ бурговъ и графствъ. Лондонское графство, лондонскій полицейскій округъ, территорія лондонскаго школьнаго комитета, лондонскій судебный округъ—всѣ занимаютъ различныя площади: границы ихъ совершенно не совпадаютъ.

То же разнообразіе наблюдается и въ составѣ избирательнаго корпуса. По статистическимъ даннымъ относительно лондонскаго графства, въ 1898 г. насчитывалось:

587.376 парламентскихъ избирателей или 132 на 1.000 жителей.
596.667 провинціальныхъ (графства) „ „ 135 „ „ „
689.962 приходскихъ „ „ 156 „ „ „
712.260 избирателей въ школьный комитетъ.

Въ списки избирателей, участвующихъ въ парламентскихъ выборахъ (въ палату общинъ) внесено $50,_{62}\%$ мущинъ, достигшихъ 20 лѣтняго возраста (считая въ томъ числѣ и множественные вотумы). На 1.170.000 взрослыхъ мущинъ приходится 577.000 лишенныхъ избирательнаго права, въ томъ числѣ 80.000 по слабоумію, сумасшествію или порочности и около 500.000 потому, что они не удовлетворяли всѣмъ требованіямъ избирательнаго ценза. Такимъ образомъ, въ Лондонѣ парламентскій избирательный корпусъ представляетъ только половину тѣхъ гражданъ, которые могли бы участвовать въ выборахъ при системѣ всеобщаго избирательнаго права.

Кромѣ того, имѣется 12.877 лондонскихъ парламентскихъ избирателей, которые могутъ вотировать также въ сосѣднихъ графствахъ, потому что они владѣютъ недвижимостью или занимаютъ домъ одновременно и въ Лондонѣ, и въ графствахъ Мидльсексѣ, Сэрри и Кентѣ.

Слѣдующая таблица показываетъ составъ избиратель-

наго корпуса, участвующаго въ выборахъ различныхъ учрежденій.

Категоріи *).	Парламентскіе избиратели.	Избиратели административнаго графства.	Избиратели Общаго Совѣта Сити.	Избиратели школьнаго комитета.	Приходскіе избиратели.
1	497.324	497.324	24.542	497.324	497.324
2	20.536	—	—	—	20.536
3	62.076	—	—	—	62.076
4	8.535	—	—	—	8.535
5	7.126	—	14	—	—
6	14	—	12	14	14
7	—	365	—	365	365
8	—	10.563	—	10.563	10.563
9	—	88.145	—	87.710	88.145
10	—	—	—	919	919
11	—	—	—	1.215	1.215
12	—	—	—	114.092	—

Такимъ образомъ, здѣсь есть общіе избиратели и спеціальные избиратели, внесенные только въ 4-ый, 3-ій, 2-ой или 1-ый списокъ.

Приведенныя въ таблицѣ категоріи таковы.

1. Владѣльцы и съемщики домовъ, о которыхъ мы говорили въ параграфѣ о парламентскомъ избирательномъ правѣ (см. выше, § 1, А и Б). Въ это число 497.324 входятъ также избиратели, пользующіеся множественными вотумами: избиратель парламентскаго бурга можетъ подавать голосъ въ каждомъ бургѣ, въ которомъ онъ удовлетворяетъ требованіямъ ценза.

2. Сюда относятся тѣ избиратели, которые занимаютъ жилое помѣщеніе по обязанностямъ службы или по должности, если это помѣщеніе не занято лицами, подъ начальствомъ которыхъ они находятся.

*) См. объ этихъ категоріяхъ ниже.

3. Это квартиранты, lodgers (см. выше: Парламентское избирательное право); они не пользуются мѣстнымъ избирательнымъ правомъ.

4. Это фригольдеры (см. выше: Парламентское избирательное право); это единственные жители графства, пользующіеся парламентскими избирательными правами въ Лондонѣ; остальные вотируютъ въ бургахъ.

5. Это члены старинныхъ корпорацій въ Сити; они пользуются избирательными правами въ Сити, но не состоятъ избирателями Общаго Совѣта Сити.

6. Сюда относятся лица, занимающія дома въ лондонскомъ Сити или живущія въ районѣ 15 миль вокругъ графства и 25 миль вокругъ Сити.

7. Это пэры, удовлетворяющіе требованіямъ избирательнаго права, но въ качествѣ пэровъ не пользующіеся парламентскимъ избирательнымъ правомъ.

8. Это лица, занимающія земельные участки съ доходомъ меньше 10 фунтовъ стерлинговъ, живущія не въ Лондонѣ, а въ 15-ти мильномъ районѣ вокругъ него и платящія налоги.

9. Это женщины, удовлетворяющія требованіямъ относительно жилыхъ помѣщеній (онѣ не допускаются къ участію въ выборахъ школьнаго комитета въ Сити).

10. Это замужнія женщины, владѣніе которыхъ недвижимостью дало возможность внести ихъ мужей въ списки парламентскихъ и провинціальныхъ избирателей.

11. Это избиратели, одновременно записанные въ нѣсколькихъ приходахъ и, такимъ образомъ, пользующіеся множественными вотумами.

12. Сюда относятся тѣ лица, которыя не являются ни политическими, ни провинціальными, ни приходскими избирателями, но уплачиваютъ налогъ для бѣдныхъ.

Таковъ былъ составъ избирательныхъ списковъ въ Лондонѣ въ 1898 году. Въ слѣдующемъ году муниципи-

нальный законъ внесъ глубокія измѣненія въ городскую организацію въ томъ смыслѣ, что приходскіе совѣты были уничтожены и замѣнены совѣтами бурга. Вмѣсто многочисленныхъ приходовъ, сильно отличавшихся своими размѣрами, городъ былъ раздѣленъ на 28 бурговъ, размѣры которыхъ установлены были правительствомъ, а число членовъ муниципальныхъ совѣтовъ— совѣтомъ графства.

Теперь Лондонъ составляетъ федерацію 28 городовъ средняго размѣра, подобно тому какъ Швейцарія образуетъ федерацію кантоновъ. Въ среднемъ населеніе каждаго изъ этихъ городовъ составляетъ около 200.000 жителей съ колебаніемъ отъ 51.247 до 334.991 человѣка *). Каждое изъ этихъ дѣленій, называющихся бургами, имѣетъ свой муниципальный совѣтъ, состоящій максимумъ изъ 70 членовъ, мэра и эшевеновъ или альдерменовъ. Надъ этими муниципалитетами поставленъ совѣтъ графства въ качествѣ высшаго провинціальнаго учрежденія. Графство завѣдуетъ общими интересами, бургъ,—„мѣстными“.

Полиція, также какъ и судъ, по прежнему находится въ исключительномъ вѣдѣніи агентовъ центральной власти. Впрочемъ, соотвѣтственно законамъ, дѣйствующимъ въ различныхъ частяхъ королевства, оставлено въ силѣ правило, по которому мэръ каждаго бурга является мировымъ судьей ex officio. Этотъ мировой судья можетъ заниматься торговлей или какой нибудь иной профессіей, но онъ не можетъ выступать въ качествѣ адвоката ни въ одномъ изъ судебныхъ учрежденій лондонскаго графства. Во главѣ полиціи, власть которой распространяется на всю лондонскую агломерацію, на графство и близлежащія общины (въ общемъ свыше 7 мил-

*) The municipal Year Book for 1902, стр. 14 и сл.

ліоновъ жителей), стоитъ главный полицейскій комиссаръ (First Commissioner), назначаемый министромъ внутреннихъ дѣлъ. Онъ составляетъ полицейскій уставъ и имѣетъ подъ своимъ начальствомъ 15.000 констэблей. Лондонцы уплачиваютъ на содержаніе полиціи $2,_{08}{}^{0}/_{0}$ поземельнаго дохода. Остальная часть расходовъ вноситъ правительствомъ.

Члены муниципальныхъ совѣтовъ избираются каждые 3 года гражданами, которые въ продолженіе 12 мѣсяцевъ, предшествовавшихъ выборамъ, занимали, одни или вмѣстѣ съ другими, домъ, магазинъ или какое-нибудь другое зданіе въ предѣлахъ бурга (borough).

Результаты выборовъ въ совѣты графства и въ муниципалитеты глубоко различаются между собою. Въ графствѣ въ большинствѣ случаевъ побѣждаютъ прогрессисты, а въ 22 муниципальныхъ совѣтахъ изъ 28 большинство принадлежитъ умѣреннымъ. Лондонскіе избиратели посылаютъ также консервативное большинство и въ парламентъ. Эти различные результаты объясняются, между прочимъ, допущеніемъ къ выборамъ женщинъ и предоставленіемъ нѣсколькихъ голосовъ одному избирателю *).

Въ самомъ сердцѣ лондонской агломераціи сохранился административный островокъ, который обязанъ своей совершенно особенной автономіей вѣковымъ привиллегіямъ и который растущая волна нивелирующей централизаціи до сихъ поръ не въ состояніи была поглотить и включить въ городъ, окружающій его со всѣхъ сторонъ. Съ 1899 года муниципальные бурги въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ стали походить на Сити; они обладаютъ отчасти его самоуправленіемъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ само Сити въ извѣстныхъ вопросахъ уже связано съ граф-

*) Nève. L'administration d'une grande ville. Londres, стр. 125.

ствомъ и, наравнѣ съ каждымъ изъ 57 лондонскихъ округовъ, посылаетъ двухъ делегатовъ въ совѣтъ графства. Но Сити обладаетъ гораздо болѣе широкой автономіей, чѣмъ 28 лондонскихъ бурговъ, а во многихъ отношеніяхъ оно стоитъ наравнѣ съ графствомъ или даже выше его; такъ, напримѣръ, Сити имѣетъ свою собственную полицію, ему принадлежитъ монополія устройства базаровъ на территоріи графства въ семимильномъ районѣ вокругъ центра Сити. Въ Сити сохранена старая избирательная система, многими чертами существенно отличающаяся отъ той системы, которая новѣйшимъ законодательствомъ установлена для всѣхъ другихъ мѣстныхъ выборовъ.

Члены „общаго совѣта Сити“ и альдермены избираются двумя категоріями избирателей. Во-первыхъ,— фрименами (freemen), членами старинныхъ корпорацій. Ихъ насчитывается около 80 человѣкъ, причемъ въ эту категорію можно попасть или по рожденію, или путемъ пріема въ члены, причемъ это званіе покупается за громадныя деньги. Второй разрядъ избирателей состоитъ изъ лицъ, которые въ теченіе 12 мѣсяцевъ владѣютъ въ Сити какимъ-нибудь зданіемъ, домомъ, магазиномъ, конторой, бюро или комнатой и платятъ по этому пункту 10 фунтовъ налоговъ. Такимъ образомъ, проживаніе въ Сити не составляетъ необходимаго условія для пользованія избирательнымъ правомъ. Соотвѣтственно общему принципу англійской избирательной системы, и въ данномъ случаѣ главное вниманіе обращается на различные виды интересовъ, связанныхъ съ муниципальнымъ управленіемъ, а не исключительно на мѣстожительство. Какъ мы видимъ, въ Сити господствуетъ гораздо болѣе ограниченное избирательное право, чѣмъ за его предѣлами; большинство населенія Сити (консьержи, ночные сторожа, швейцары) лишено изби-

рательнаго права. Постоянное населеніе Сити не превышаетъ 26.000, тогда какъ днемъ въ немъ находится больше 300.000 человѣкъ. Тѣ, кто имѣетъ тамъ контору или магазинъ, почти всѣ пользуются избирательными правами, такъ какъ плата за наемъ помѣщеній въ Сити настолько высока, что требующійся тамъ цензъ можетъ считаться скромнымъ.

Выборы происходятъ по кварталамъ: одинъ ward имѣетъ 4 или 5 избирателей, а другой—500. Выборы происходятъ ежегодно, такъ что здѣсь мы наблюдаемъ отклоненіе отъ общаго правила, примѣняемаго ко всѣмъ остальнымъ мѣстнымъ выборамъ (черезъ каждые три года). Ежегодному избранію подлежатъ только 206 членовъ совѣта, а 26 альдерменовъ выбираются пожизненно, причемъ каждый кварталъ выбираетъ одного альдермена и не одинаковое число членовъ совѣта. Слѣдуетъ замѣтить, что въ Англіи (въ отличіе отъ остальныхъ странъ) члены управы избираются не посредствомъ двухстепенныхъ выборовъ, а непосредственно избирателями. Мэръ Сити, лордъ-мэръ (lord mayor), избирается только одной частью избирателей, а именно, фрименами (это—новое отклоненіе отъ обычнаго правила). Послѣдніе избираютъ изъ своей среды двухъ альдерменовъ, одного изъ которыхъ альдерменская коллегія и назначаетъ на годъ мэромъ.

Отдѣлъ III.—Шотландія.

Законы, издаваемые для Англіи, обыкновенно распространяются и на Уэльсъ; для Шотландіи же и Ирландіи Вестминстерскій парламентъ сохранилъ обычай издавать особые законы.

Отличія здѣсь, поскольку они касаются парламентскаго избирательнаго права, совершенно незначительны *), какъ мы на это указывали выше. Напротивъ, организація мѣстныхъ выборовъ въ Шотландіи сильно отличается отъ англійской системы. Въ шотландскихъ городахъ, какъ и въ англійскихъ бургахъ, въ Глазго, какъ и въ Лондонѣ, политическое избирательное право отличается отъ мѣстнаго избирательнаго права, которое, въ свою очередь, по отдѣльнымъ выборнымъ собраніямъ, представляетъ цѣлый рядъ оттѣнковъ.

Такъ, напримѣръ, въ Глазго имѣются:

1. Парламентскіе избиратели: это квартиронаниматели, lodgers, occupiers, домовладѣльцы,—словомъ, категоріи, которыя мы описали выше.

2. Муниципальные избиратели. Здѣсь къ избирателямъ первой категоріи присоединяются женщины, уплачивающія налоги. Кромѣ того, множественные вотумы допускаются не вездѣ: такъ, никто не можетъ вотировать больше одного раза во время выборовъ въ одно какое-нибудь собраніе; множественные вотумы сохраняются только въ различныхъ общинахъ, въ которыхъ одинъ и тотъ же избиратель уплачиваетъ налоги въ качествѣ занимающаго жилое помѣщеніе или живущаго въ немъ.

3. Избиратели приходскихъ совѣтовъ: плательщики налоговъ, мужчины и женщины, пользуются 1—6 голосами въ зависимости отъ суммы уплачиваемыхъ ими налоговъ (отъ 20 до 500 фунтовъ).

4. Наиболѣе многочисленную категорію составляютъ избиратели школьнаго комитета. Сюда входятъ всѣ тѣ лица, которыя владѣютъ или занимаютъ домъ, приносящій не менѣе 4 фунтовъ стерлинговъ дохода, причемъ

*) de Franqueville, Le gouvernement et le parlément Britannique.

здѣсь не требуется предварительной уплаты налога до извѣстнаго срока, какъ это требуется отъ избирателей другихъ категорій. При выборахъ въ школьный комитетъ избиратели могутъ пользоваться множественными вотумами, что̀ не допускается при другихъ выборахъ. Избиратель можетъ подавать нѣсколько голосовъ или всѣ свои голоса за нѣсколькихъ или одного изъ кандидатовъ.

5. Избирателями Административнаго Комитета судоходства на Клейдѣ являются лица, уплачивающіе налогъ съ дома, приносящаго не меньше 20 фунтовъ стерлинговъ ежегоднаго дохода.

Шоу *) приводитъ данныя о числѣ избирателей въ каждой изъ этихъ категорій за 1891 годъ: тогда насчитывалось 78.738 парламентскихъ избирателей, 94.186 муниципальныхъ избирателей и 141.152 избирателя въ школьный комитетъ.

Къ этимъ различнымъ категоріямъ избирателей мы могли бы прибавить еще нѣсколько другихъ, если бы мы захотѣли остановиться на всѣхъ законахъ, допускающихъ отклоненія отъ общихъ постановленій и такъ часто встрѣчающихся въ Англіи; таковъ, напримѣръ, законъ о публичныхъ библіотекахъ, разрѣшающій муниципалитетамъ вводить налогъ въ размѣрѣ, не превышающемъ одного пенса съ фунта стерлинговъ, т. е. 4 съ тысячи, но съ тѣмъ условіемъ, чтобы за установленіе этого налога высказалось большинство тѣхъ лицъ, которымъ придется его платить. Въ Глазго этотъ избирательный корпусъ трижды отклонилъ предложеніе, сдѣланное въ этомъ смыслѣ муниципальнымъ совѣтомъ.

Муниципальные эдилы въ Шотландіи носятъ другія названія, чѣмъ въ Англіи: мѣсто мэра и альдерменовъ

*) Municipal Government in Great Britain, стр. 41.

занимаютъ лордъ-прево и балы. Компетенціи ихъ опять таки не тѣ, что въ Англіи. Прево и каждый изъ его балы по очереди составляютъ трибуналъ общей полиціи,—по крайней мѣрѣ, номинально, такъ какъ наряду съ ними существуетъ юридическій совѣтъ, члены котораго состоятъ на жалованьѣ.

Въ Шотландіи, какъ и въ остальныхъ частяхъ Соединеннаго королевства, полиція разсматривается, какъ смѣшанное учрежденіе. Въ большей или меньшей степени управленіе ею довѣряется муниципальнымъ властямъ, а государство беретъ на себя половину расходовъ на ея содержаніе съ тѣмъ условіемъ, что правительственнымъ чиновникамъ принадлежитъ право надзора. Устройство полиціи въ шотландскихъ бургахъ составляетъ предметъ особаго закона 28 іюня 1892 года *). Въ силу этого закона, муниципальная власть въ бургахъ принадлежитъ комиссарамъ въ числѣ отъ 9 до 24—въ зависимости отъ численности населенія. Дѣйствіе его не распространяется на пять крупнѣйшихъ городовъ Шотландіи, для которыхъ изъ этого, и безъ того спеціальнаго, закона допущено исключеніе. Для Шотландіи издаются особые законы относительно бурговъ и относительно сельскихъ общинъ, причемъ изъ дѣйствія этихъ законовъ, которыхъ ни въ коемъ случаѣ нельзя назвать общими, изъемлются еще пять городовъ.

Укажемъ еще на одну характерную особенность: въ Эдинбургскій и Глазговскій муниципальные совѣты входитъ въ качествѣ ихъ члена „старшина гильдіи“, т. е. представитель старинныхъ корпорацій.

Выборные комиссары бурга назначаютъ изъ своей среды отъ 2 до 6 полицейскихъ комиссаровъ, смотря по размѣрамъ города. Главный полицейскій магистратъ

*) Annuaire de législation comparée. за 1892 г., стр. 41—72.

называется прево, остальные—бальи. Комиссары, составляющіе муниципальный совѣтъ, принимаютъ постановленія и вырабатываютъ уставы съ одобренія шерифа, чиновника, котораго въ извѣстныхъ отношеніяхъ можно сравнить съ губернаторомъ или префектомъ. Въ городахъ, населеніе которыхъ не ниже 20.000 человѣкъ, и въ городахъ, имѣвшихъ особую полицію до изданія закона 1892 года, если населеніе ихъ не меньше 7.000 жителей, комиссары избираютъ начальника констэблей (полиційместера). Разъ назначенный на должность, начальникъ констэблей не зависитъ отъ муниципальнаго совѣта. Онъ не можетъ быть смѣщенъ, и жалованье его не можетъ быть сокращено безъ согласія главнаго магистрата (прево) и шерифа, а въ случаѣ разногласія между этими чиновниками, безъ согласія статсъ-секретаря для Шотландіи. Остальные констэбли назначаются полиційместеромъ; муниципальному совѣту принадлежитъ только право установить ихъ число. Полицейскій уставъ вырабатывается центральной властью. Нѣсколько бурговъ могутъ войти въ соглашеніе и назначить совмѣстно одного общаго начальника констэблей.

Терминъ „полиція“ (police) въ этомъ шотландскомъ законѣ 1892 года по смыслу весьма близокъ къ нѣмецкому слову „Polizei“; онъ обнимаетъ всѣ вопросы гигіены, народнаго здравія, освѣщенія, устройство мостовыхъ, проведеніе улицъ, устройство тротуаровъ, выравниваніе фасадовъ домовъ, полицію строительную и дорожную въ самомъ широкомъ смыслѣ, рынки, бойни, башенные часы, пожарное дѣло, бани и т. д.

Для покрытія мѣстныхъ расходовъ законъ разрѣшаетъ комиссарамъ, т. е. муниципальному совѣту, взимать налогъ, который не долженъ превышать 4 шиллинговъ съ фунта стерлинговъ поземельнаго дохода, т. е. 12%. Уплатѣ налога подлежатъ только лица, занимающія от-

дѣльныя квартиры; это требованіе составляетъ существенное ограниченіе правъ общины, но оно тѣсно связано съ предоставленіемъ мѣстнаго избирательнаго права лишь этой категоріи лицъ. Отъ уплаты общиннаго налога могутъ быть освобождены только мелкіе квартиранты: если квартирная плата не превышаетъ 4 фунтовъ стерлинговъ, то по закону налогъ съ квартиранта переносится на домовладѣльца, но при этомъ онъ сокращается на одну десятую. Спеціальный налогъ идущій на общеполезныя амеліораціонныя сооруженія, тоже можетъ быть переложенъ на домовладѣльцевъ, съ тѣмъ условіемъ, чтобы онъ не превышалъ 1,20%; тоже самое относится къ налогу для устройства канализаціи.

Комиссары бурга или члены муниципальнаго совѣта избираются всѣми плательщиками налоговъ.

Ниже графства въ селахъ и ниже бурговъ въ городахъ стоятъ приходы, управляемые приходскими совѣтами. Эти совѣты состоятъ изъ 5—31 членовъ, избираемыхъ всѣми плательщиками, участвующими въ выборахъ въ совѣтъ графства: женщины пользуются при этомъ избирательными правами наравнѣ съ мужчинами. Избиратели, больше года не платившіе приходскаго налога, вычеркиваются изъ избирательныхъ списковъ. Можно пользоваться избирательными правами въ нѣсколькихъ приходахъ одновременно. Совѣты избираются на три года и сами избираютъ своего предсѣдателя. Сельскимъ приходскимъ совѣтамъ, кромѣ полицейскаго дѣла, предоставляются еще нѣкоторыя функціи, которыя въ городахъ принадлежатъ муниципальнымъ совѣтамъ. Городскіе приходы не играютъ почти никакой роли. Приходы могутъ взимать налогъ не свыше 2,40%. Главной функціей всѣхъ приходовъ является завѣдываніе благотворительными учрежденіями.

Приходы могутъ дѣлиться или соединяться въ осо-

бые округа, которые имѣютъ право взимать налогъ въ 3,60%. Каждый такой округъ управляется комиссіей, составленной изъ членовъ, взятыхъ изъ совѣтовъ объединенныхъ приходовъ.

Предсѣдатель приходского совѣта, подобно предсѣдателю совѣта графства, является по должности также мировымъ судьей, если предсѣдателемъ не состоитъ женщина; послѣднее возможно, такъ какъ женщины пользуются въ приходахъ пассивнымъ и активнымъ избирательнымъ правомъ.

Законъ 25 августа 1894 года, преобразовавъ приходъ въ болѣе демократическомъ направленіи, въ то же время былъ шагомъ впередъ въ дѣлѣ усиленія централизаціи. Этотъ законъ предоставилъ болѣе широкое, чѣмъ прежде, право административной опеки исключительно статсъ-секретарю для Шотландіи, т. е. министру внутреннихъ дѣлъ для этой части королевства, назначаемому такимъ же способомъ и въ то же время, какъ и остальные министры англійскаго кабинета.

Отдѣлъ IV.—Ирландія.

Въ 1898 году на Ирландію распространена бо́льшая часть административныхъ постановленій, введенныхъ законами 1888, 1889 и 1894 г.г. въ Англіи и Шотландіи. Но здѣсь нужно прежде всего отмѣтить одну особенность огромной важности: въ Ирландіи нѣтъ приходскихъ совѣтовъ. Затѣмъ мѣстнымъ ирландскимъ учрежденіямъ не предоставлено также права болѣе или менѣе свободнаго обложенія жителей налогами. Консерватив-

ные министерства не рѣшались *) предоставить въ Ирландіи выбранному народомъ учрежденію неограниченное право установлять налоги. Это ограниченіе мѣстной автономіи уживается, однако, съ болѣе широкимъ, чѣмъ въ другихъ мѣстахъ, избирательнымъ правомъ: мѣстныя избирательныя права предоставляются въ Ирландіи всѣмъ парламентскимъ избирателямъ и, кромѣ того, пэрамъ и женщинамъ, удовлетворяющимъ требованіямъ ценза относительно владѣнія или занятія дома или квартиры. Въ то же время, съ цѣлью охраны общегосударственныхъ интересовъ, опекунская власть центральнаго правительства здѣсь усилена. Такъ, законъ не довѣряетъ выборнымъ совѣтамъ контроля и управленія полиціей.

Графства дѣлятся на округа, иногда чрезвычайно незначительныхъ размѣровъ; званіе мирового судьи предоставляется предсѣдателямъ совѣтовъ графствъ и окружныхъ совѣтовъ, если въ округѣ насчитывается свыше 500 жителей, и если предсѣдатель не женскаго пола. Шесть городовъ организованы какъ графства-бурги, остальные же образуютъ округа.

Совѣты графствъ и окружные совѣты имѣютъ право принимать въ свой составъ, на все время своихъ полномочій (3 года), дополнительныхъ совѣтниковъ. Это постановленіе настолько оригинально, что на немъ слѣдуетъ остановиться; законъ гласитъ, что первый вопросъ, которымъ надлежитъ заняться совѣту послѣ каждыхъ трехлѣтнихъ выборовъ, это вопросъ о кооптаціи добавочныхъ членовъ совѣта. Такимъ образомъ, графство можетъ имѣть одного или двухъ невыборныхъ членовъ совѣта, а округъ даже трехъ. Выборы въ совѣтъ граф-

*) Reginald Mackenna, Revue Politique et Parlém., XV, стр. 629.

ства производятся на основѣ одноименной системы, а въ окружной совѣтъ на основѣ двухъименной.

Податная система, находящаяся въ тѣсной связи съ избирательнымъ правомъ, отличается здѣсь крайней сложностью. Помимо того, что правительство даетъ ежегодную субсидію въ 700.000 фунтовъ стерлинговъ, законъ хотѣлъ воспрепятствовать фермерамъ, получившимъ избирательныя права, взваливать значительную долю налоговъ на землевладѣльцевъ. Онъ положилъ въ основу практиковавшуюся до тѣхъ поръ систему распредѣленія налога между арендаторомъ и лэндлордомъ и установилъ, что доля землевладѣльца должна оставаться неизмѣнной. Жераръ Бальфуръ говоритъ по этому поводу: мы хотѣли, чтобы тѣ элементы, которымъ будетъ принадлежать власть, несли свою долю расходовъ въ полномъ объемѣ, чтобы они хорошенько могли почувствовать на своей спинѣ всѣ послѣдствія своихъ возможныхъ увлеченій и чтобы, съ другой стороны,—они могли пользоваться плодами своей экономіи.

ГЛАВА III.

Австро-Венгрія.

Австрія и Венгрія съ 1867 года представляютъ два отдѣльныхъ государства, связанныхъ между собою личной уніей, т. е. правленіемъ одного и того же монарха, и объединенныхъ для совмѣстнаго веденія нѣкоторыхъ общихъ дѣлъ, какъ, напримѣръ, сношеній съ иностранными государствами, финансовой и военной организаціи.

Общими дѣлами завѣдуетъ делегація, т. е. собраніе уполномоченныхъ, избираемыхъ въ равномъ числѣ отъ парламентовъ обоихъ государствъ. Эта делегація занимаетъ особое мѣсто среди другихъ представительныхъ собраній Австріи и Венгріи, которыя всѣ безъ исключенія избираются посредствомъ прямыхъ выборовъ.

При сравненіи избирательныхъ учрежденій Австріи и Венгріи ясно выступаетъ взаимная противоположность руководящихъ принциповъ и тенденцій, на которыхъ основаны законодательство и правительственная дѣятельность въ этихъ двухъ государствахъ. Венгрія продолжаетъ по прежнему упорно преслѣдовать ту объединительную политику, которую Австрія уже давно оставила. Отсюда естественно вытекаетъ большее единообразіе въ административныхъ и избирательныхъ законахъ Венгріи, между тѣмъ какъ Австрія можетъ слу-

жить типичнымъ образцомъ пестроты административныхъ учрежденій и въ этомъ отношеніи можетъ поспорить съ мелкими германскими государствами.

ОТДѢЛЪ I.

Австрія.

§ 1. Муниципальное избирательное право.

Муниципальное избирательное право служитъ здѣсь основой политическаго избирательнаго права и является необходимымъ для участія въ выборахъ депутатовъ провинціальныхъ ландтаговъ и рейхсрата. Хотя существуютъ значительныя различія въ способахъ составленія мѣстныхъ и государственныхъ представительныхъ собраній,—какъ напримѣръ, множественный вотумъ въ областныхъ и имперскихъ учрежденіяхъ, котораго не допускаетъ коммунальный законъ, — но чтобы получить право голоса въ общихъ выборахъ, нужно прежде всего быть мѣстнымъ избирателемъ.

Мы не будемъ говорить объ автономныхъ вотчинахъ, существующихъ въ Галиціи и Буковинѣ, подобно тому какъ онѣ есть и въ нѣкоторыхъ государствахъ Германіи, хотя число ихъ здѣсь довольно значительно (5385 и 199) и хотя они занимаютъ площадь въ 30.000 кв километровъ. Ихъ административный строй такой же, какъ въ Пруссіи, Баденѣ и прочихъ государствахъ Германіи.

Активнымъ и пассивнымъ избирательнымъ правомъ пользуются:

1. Тотъ, кто уплачиваетъ общинный прямой налогъ. Во всякомъ случаѣ, чтобы быть избирателемъ, нужно прежде всего быть полноправнымъ членомъ общины. Населеніе общины дѣлится на три разряда: коренные ея члены (Gemeindeangehörige, HeimatsBerechtigte), причемъ для того, чтобы стать кореннымъ членомъ общины необходимо прожить въ ней 10 лѣтъ; общинники (Gemeindegenosse), платящіе налогъ, но не проживающіе въ общинѣ въ теченіе столь продолжительнаго времени, и чужаки (Auswärtige), неплатящіе налоговъ (рабочіе, прислуга и т. п.), или же плательщики налоговъ, не живущіе въ предѣлахъ общины.

Итакъ, чтобы стать общиннымъ избирателемъ, необходимо прожить 10 лѣтъ на одномъ мѣстѣ, не прибѣгая въ теченіе этого времени къ общественной благотворительности *).

2. Лица, пріобрѣтшія или получившія права гражданства въ общинѣ,—эта категорія въ настоящее время потеряла всякое значеніе. Въ Вѣнѣ съ 1892 по 1899 гг. по этому пункту предоставлено было избирательное право всего 1454 человѣкамъ. Это просто почетное званіе, жалуемое муниципальнымъ совѣтомъ. Получившія его лица могутъ принимать участіе въ общинныхъ выборахъ, хотя бы они и не платили налога, требуемаго отъ избирателей первой категоріи. Полученіе этого права гражданства сопряжено съ канцелярскими расходами въ 20 флор. 20 крейц., отъ которыхъ, впрочемъ, муниципальный совѣтъ иногда освобождаетъ заинтересованное лицо, если желаетъ оказать ему особый почетъ; но такіе случаи очень рѣдки. Чтобы получить право гражданства при этихъ условіяхъ, нужно быть самостоятельнымъ и имѣть обезпеченныя средства существованія.

*) Статья 2 закона 5-го декабря 1896 года (Annuaire de législation etrangère, 1896 г. стр. 372).

3. Лица, состоящія на государственной, земской и муниципальной службѣ, лица духовнаго званія, учителя свѣтскихъ и духовныхъ училищъ, лица, получившія ученую степень доктора въ одномъ изъ учебныхъ заведеній Австро-Венгріи, и нотаріусы—становятся муниципальными избирателями съ того момента, какъ они вступаютъ въ отправленіе своихъ профессіональныхъ обязанностей, причемъ отъ нихъ не требуется десятилѣтняго проживанія въ предѣлахъ общины.

Муниципальный совѣтъ избирается прямымъ голосованіемъ по классной системѣ. Избиратели обыкновенно дѣлятся на два класса, а въ большихъ городахъ—на три. Каждый классъ, какъ и въ Пруссіи, долженъ уплачивать въ общемъ равную долю, треть или половину, государственныхъ налоговъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ самые крупные плательщики могутъ стать членами общиннаго совѣта, не подвергаясь выборамъ.

Существуетъ двѣ формы муниципальнаго устройства: одна для большихъ городовъ, и другая для незначительныхъ городовъ и для сельскихъ общинъ. Нѣкоторые города, въ силу спеціальныхъ законовъ, измѣнили условія мѣстной избирательной системы. Мы отмѣтимъ здѣсь лишь то, что было сдѣлано въ этомъ направленіи въ Вѣнѣ. Въ столицѣ, какъ и въ другихъ городахъ, избирательная система никогда не основывалась на всеобщей подачѣ голосовъ. Въ 1885 г. налогъ, требуемый отъ всѣхъ избирателей, кромѣ лицъ, удовлетворяющихъ необходимому образовательному цензу или занимающихъ извѣстное общественное положеніе (capacitaires),—равнялся пяти флоринамъ (включая добавочное обложеніе) прямыхъ налоговъ на недвижимую собственность, на промышленныя заведенія и на доходы. Такимъ образомъ, въ 1897 г. въ Вѣнѣ было лишь 92.904 муниципальныхъ избирателя, т. е. ровно третья часть

числа избирателей въ рейхсратъ послѣ введенія всеобщаго избирательнаго права. Какъ и во всѣхъ прочихъ городахъ, избиратели дѣлились на три класса по образцу прусской системы. Распредѣленіе на классы было, однако, нѣсколько иное, чѣмъ въ Пруссіи. Въ первый классъ входили избиратели, уплачивающіе 500 флор. поземельнаго налога или 200 флор. промысловаго и подоходнаго налога; во второй — избиратели, платящіе не менѣе 200 флор. поземельнаго или 100 флор. промысловаго налога, или 30 флор. подоходнаго налога; въ третій — избиратели, платящіе 5 флор. поземельнаго или 3 флор. промысловаго налога. Каждый классъ выбиралъ по 46 членовъ совѣта, что составляло въ общемъ 138. При распредѣленіи полномочій предпочитали руководиться старыми административными дѣленіями, не устанавливая точнаго и единообразнаго основанія для этого распредѣленія. Центръ, т. е. старый городъ, имѣетъ 21 полномочіе и пользуется, такимъ образомъ, преимуществомъ въ ущербъ окраинамъ. Выгоду изъ такого положенія вещей извлекаетъ либеральная партія.

Тѣмъ не менѣе христіанско-соціальной партіи удалось добиться большинства въ думѣ; тогда, согласно своей программѣ, она хотѣла провести расширеніе избирательнаго права. Соціалисты энергично потребовали введенія всеобщаго избирательнаго права. 16-го марта 1899 г. муниципальный совѣтъ высказался въ этомъ же смыслѣ, поставивъ, тѣмъ не менѣе, условіемъ пятилѣтнее проживаніе въ предѣлахъ города.

Правительство заявило, что оно не согласно съ принципомъ неограниченнаго всеобщаго избирательнаго права и не можетъ отказаться отъ представительства интересовъ, принятаго за основаніе при выборахъ депутатовъ рейхсрата и ландтаговъ: это, дескать, было бы слишкомъ опаснымъ прецедентомъ. Правительство приняло мѣру.

аналогичную той, которая была примѣнена въ 1896 году при реформѣ парламентской избирательной системы: къ тремъ прежнимъ классамъ оно прибавило четвертый, въ которомъ могли вотировать, какъ этого требовалъ муниципальный совѣтъ, всѣ граждане безъ различія классовъ и ценза, прожившіе 3 года въ предѣлахъ города; одно это условіе уже устраняло множество рабочихъ. 40.000 чел. получили, такимъ образомъ, избирательное право, но общее число городскихъ избирателей осталось все же меньше на 50.000, или на 18% парламентскихъ избирателей 5-ой куріи. Кромѣ того, всѣмъ избирателямъ первыхъ 3-хъ классовъ предоставлено было право голоса и въ 4-омъ классѣ.

Въ то же время цензъ въ трехъ первыхъ классахъ былъ пониженъ. Въ первый классъ вошли избиратели, платящіе поземельный налогъ въ 200 флор. на дома или 100 флор. на землю, промысловый въ 50 флор. или подоходный въ 100 флор.; во второй классъ—лица, платящія 20 флор. одного изъ вышеуказанныхъ налоговъ, и въ третій — плательщики налога въ 4 флорина. Но и при этомъ еще, съ цѣлью устраненія рабочихъ, постановлено, чтобы при опредѣленіи ценза не принимался въ расчетъ налогъ на личный доходъ въ размѣрѣ ниже 10 флориновъ. Въ оправданіе такой мѣры приводили тотъ аргументъ, что „этотъ налогъ не подлежитъ добавочному обложенію въ пользу муниципальной кассы". На самомъ же дѣлѣ эта мѣра была принята потому, что въ противномъ случаѣ въ 3-ій классъ вошли бы всѣ лица, обладающія доходомъ въ 625 флор.

Оставалась еще категорія избирателей, удовлетворявшихъ образовательному цензу. Число ихъ увеличено было включеніемъ въ этотъ разрядъ служащихъ торговыхъ и промышленныхъ палатъ, желѣзнодорожныхъ компаній и предпріятій, подчиненныхъ правительствен-

ному контролю, (главнымъ образомъ, акціонерныхъ обществъ), а также служащихъ всѣхъ тѣхъ предпріятій, высшій персоналъ которыхъ былъ зачисленъ въ разрядъ либеральныхъ профессій.

Распредѣленіе этой категоріи избирателей по классамъ производится слѣдующимъ образомъ:

Въ первомъ классѣ вотируютъ высшее духовенство и чиновники, получающіе подлежащее обложенію жалованье не ниже 3.200 флор., прочіе же вотируютъ во 2-мъ и въ 3-емъ классѣ,—а именно: учителя въ третьемъ классѣ *), церковный причтъ во второмъ.

Вообще, можно сказать, что мелкая буржуазія перешла изъ 3-яго класса во второй, а средняя, вмѣстѣ съ интеллигентными профессіями, въ 1-й классъ.

Выборы, произведенные на этомъ основаніи въ маѣ 1900 года, дали антисемитамъ большинство въ 131 изъ 158 голосовъ.

Число гласныхъ осталось для каждаго класса безъ измѣненія (46); ограничились лишь прибавкой 20 мѣстъ для 4-го класса. Кромѣ того, полномочія 4-го класса не были распредѣлены пропорціонально числу избирателей трехъ первыхъ классовъ. 31-го мая 1900 г. въ 4-омъ классѣ было подано 135.834 голоса. Антисемиты получили 76.608 голосовъ и пріобрѣли 18 мѣстъ; соціалисты—56.306 голосовъ и получили 2 мѣста. Нужно имѣть въ виду, что Вѣна—городъ не крупной, а мелкой промышленности. Чисто-рабочіе округа голосовали, конечно, въ 4-омъ кл. за рабочихъ, но въ нѣкоторыхъ округахъ избиратели трехъ первыхъ классовъ оказались въ большинствѣ и въ 4-омъ классѣ. Напримѣръ, изъ 9.191 избирателя 4-го

*) Neue Zeit. 1898—99, N. 44, стр. 562; 1899—1900, N., 38 стр. 331. Fritz Winter, Wiener Wahlrechtskämpfe. Otto Pohl. Die Wiener Gemeinde-Wahlen.

округа 6057 вотировали также въ первыхъ классахъ. Разумѣется, соціалисты нисколько не были удовлетворены этой реформой. На соціалистическомъ конгрессѣ нѣмецкихъ областей Австріи они рѣшили энергично продолжать агитацію за всеобщее и равное избирательное право.

Гласные избираются посредствомъ прямыхъ выборовъ.

Муниципальный совѣтъ обновляется на половину черезъ каждые 2 года.

Каждый классъ вотируетъ въ особый день.

Бургомистръ выбирается совѣтомъ, но онъ долженъ также получить правительственное утвержденіе, которое предоставляется усмотрѣнію монарха. Въ 1895 г. муниципальный совѣтъ выбралъ бургомистромъ вождя антисемитовъ Люгера. Правительство отказалось утвердить этотъ выборъ. На сдѣланный въ рейхсратѣ по этому поводу въ ноябрѣ 1895 г. запросъ графъ Бадени отвѣтилъ, что онъ не былъ вполнѣ увѣренъ въ томъ, что муниципальная администрація при этомъ бургомистрѣ окажется безпартійной, свободной отъ всякихъ разрушительныхъ тенденцій и будетъ одинаково безпристрастно относиться ко всѣмъ классамъ населенія. Въ дѣйствительности же правительство было враждебно настроено противъ антисемитизма. 18 апрѣля 1897 г. докторъ Люгеръ былъ вторично выбранъ муниципалитетомъ въ бургомистры. Конфликтъ обострился. Императоръ вызвалъ къ себѣ Люгера и настоялъ на его отказѣ отъ должности перваго бургомистра, согласившись назначить на это мѣсто другого христіанскаго соціалиста, Штробаха, а Люгера оставить вторымъ бургомистромъ.

Бургомистръ здѣсь не просто чиновникъ, какъ въ Германіи, но человѣкъ, принадлежащій къ извѣстной партіи, выбираемый на эту должность именно въ качествѣ представителя опредѣленной партіи.

Вѣна подраздѣляется на 19 округовъ; каждый изъ нихъ имѣетъ особое представительное собраніе, т. е. совѣтъ изъ 18 членовъ, избираемыхъ по трехклассной системѣ. Лицо, состоящее членомъ окружнаго совѣта, не можетъ въ то же время быть членомъ городской думы. Бургомистръ и эшевены могутъ присутствовать на засѣданіяхъ этого совѣта. Организація вѣнскихъ округовъ гораздо совершеннѣе, чѣмъ организація парижскихъ. Они сами избираютъ себѣ президента.

Избиратели назначаютъ также въ каждомъ округѣ директоровъ для участія въ школьномъ комитетѣ округа; делегаты отдѣльныхъ округовъ, вмѣстѣ съ представителями муниципальной администраціи, составляютъ городской школьный комитетъ.

Новый избирательный законъ для Вѣны выработанъ Нижне-Австрійскимъ ландтагомъ. Нѣкоторые другіе провинціальные города также имѣютъ свои особыя хартіи. Впрочемъ, каждый ландтагъ свободенъ въ своей законодательной дѣятельности и вырабатываетъ административное устройство своей провинціи по собственному усмотрѣнію,—конечно, всегда подъ условіемъ утвержденія принятыхъ имъ постановленій императоромъ.

Бургомистръ, два его товарища и 22 члена, выбранные муниципальнымъ совѣтомъ изъ своей среды, образуютъ управу, — исполнительный органъ. Засѣданія управы закрытыя, между тѣмъ какъ засѣданія думы публичны. Члены управы избираются такимъ образомъ, чтобы въ ней по возможности были представлены всѣ городскіе округа. Добрая половина ея членовъ—домовладѣльцы. Эти 22 члена ея въ настоящее время состоятъ: изъ 9 промышленниковъ и коммерсантовъ, 7 рантье, 3 техниковъ, 2 адвокатовъ, одного чиновника, 1 врача, 1 журналиста и 1 учителя. Въ такой же приблизительно

пропорціи представлены различныя профессіи въ муниципальномъ совѣтѣ.

§ 2. Выборы въ ландтагъ.

Въ каждой изъ 17 областей, состоящихъ подъ властью австрійской „короны“, имѣется свой мѣстный ландтагъ. Всѣ эти ландтаги являются одновременно и законодательными, и административными учрежденіями, т. е. и парламентами, и провинціальными совѣтами. Австрійскія коронныя области (Kronländer) не пользуются такой независимостью, какъ нѣмецкія союзныя государства, но онѣ обладаютъ гораздо большей автономіей, чѣмъ французскіе департаменты и бельгійскія провинціи.

Онѣ сохранили извѣстную долю законодательной власти въ полномъ смыслѣ слова. Въ устройствѣ и организаціи областныхъ парламентовъ больше единообразія, чѣмъ во всѣхъ другихъ учрежденіяхъ, благодаря тому, что всѣ эти парламенты были учреждены въ одинъ и тотъ же день, согласно 17 провинціальнымъ законамъ 16 февраля 1861 года; впослѣдствіи для нѣкоторыхъ изъ нихъ эти законы были измѣнены.

Въ ландтагахъ, какъ въ учрежденіяхъ, пользующихся законодательной властью и состоящихъ при томъ изъ одной палаты, гораздо большимъ вліяніемъ пользуются тѣ общественныя силы, интересы которыхъ не нашли себѣ представительства въ муниципальныхъ совѣтахъ. Впрочемъ, и здѣсь существуетъ тоже классная избирательная система, съ той разницей, что здѣсь избирательный корпусъ раздѣляется на 4 класса, вмѣсто 2-хъ или 3-хъ, какъ это мы видѣли въ общинахъ. Классы эти слѣдующіе:

1. Классъ крупныхъ землевладѣльцевъ;
2. Классъ торговыхъ палатъ;

3. Городской классъ;
4. Сельскій классъ.

Въ городахъ и селахъ лишь нѣкоторая часть общинныхъ избирателей входитъ въ избирательный корпусъ ландтага. Только общинный избиратель можетъ пользоваться избирательнымъ правомъ въ ландтагѣ, но одного этого условія недостаточно, и отъ парламентскаго избирателя требуется еще болѣе высокій цензъ. Зато во многихъ мѣстностяхъ не требуется постояннаго жительства въ предѣлахъ города или общины. Напримѣръ, въ Вѣнѣ необходимое время жительства въ предѣлахъ города сокращено до одного года; однако цензъ, въ видѣ исключенія, оставленъ одинъ и тотъ же (5 флориновъ) для обоего рода избирателей, и, благодаря этому обстоятельству, въ столицѣ больше парламентскихъ избирателей, чѣмъ муниципальныхъ.

Въ Тріэстѣ, въ видѣ исключенія, не существуетъ 4-хъ классовъ избирателей. Муниципальный совѣтъ играетъ здѣсь роль ландтага. Въ Форарльбергѣ нѣтъ класса крупныхъ землевладѣльцевъ; въ Далмаціи онъ замѣняется классомъ наиболѣе крупныхъ плательщиковъ. Нужно отмѣтить, что эти 4 класса избирателей не вездѣ имѣютъ одинаковую долю въ представительствѣ. Эти доли вычисляются такимъ образомъ, чтобы въ какомъ-нибудь ландтагѣ одинъ классъ не получилъ перевѣса надъ всѣми остальными, вмѣстѣ взятыми. Однако въ ландтагахъ, какъ и вообще во всей странѣ, преобладаетъ аграрный элементъ. Кромѣ представителей названныхъ 4-хъ классовъ, въ каждомъ ландтагѣ всегда имѣется нѣсколько членовъ ex officio (по праву): епископы, архіепископы и ректора университетовъ. (См. ниже таблицу, показывающую составъ различныхъ ландтаговъ).

Составъ различныхъ ландтаговъ.

ОБЛАСТИ.	Члены ex officio.	Выборные.			
		Крупное землевладѣніе.	Торговыя палаты.	Города.	Села.
Нижняя Австрія	3	16	4	34	21
Верхняя Австрія	1	10	3	17	19
Зальцбургъ	1	5	2	10	8
Штирія	3	12	6	19	23
Каринтія	1	10	3	9	14
Крайна	1	10	2	8	16
Тріэстъ	—	—	—	48	6
Гёрцъ и Градиска	1	6	2	5	8
Истрія	3	5	2	11	12
Тироль	4	14	3	13	34
Форарльбергъ	1	—	1	5	14
Богемія	6	70	15	72	79
Моравія	2	30	6	31	31
Силезія	1	9	2	10	9
Галиція	10	44	3	20	74
Буковина	2	10	2	5	12
Далмація	2	10	3	8	20

Избирателемъ можетъ быть всякое лицо мужескаго пола, достигшее 24-лѣтняго возраста, обладающее всѣми гражданскими и политическими правами.

Но эти условія допускаютъ исключенія: такъ, по нѣкоторымъ провинціальнымъ законамъ, достаточно гражданской зрѣлости. Иногда право голоса получаютъ женщины, и не только изъ класса крупныхъ землевладѣльцевъ.

1. Классъ крупнаго землевладѣнія состоитъ обыкновенно изъ дворянства, потому что во всѣхъ провинціяхъ, исключая Зальцбургъ и Истрію, для избирателей этого класса необходимо быть собственникомъ дворянскихъ

или феодальныхъ имѣній, причемъ эти имѣнія, смотря по провинціямъ, должны платить налогъ отъ 250 до 100 флориновъ; въ Тиролѣ и Гёрцѣ—только 50 флорин.

II. Въ классѣ торговыхъ и промышленныхъ палатъ избирателями считаются члены правленій этихъ палатъ.

III. Въ городскихъ и сельскихъ общинахъ избирателями въ ландтагъ признаются всѣ лица, участвующія въ мѣстныхъ выборахъ и принадлежащія къ первымъ двумъ классамъ тамъ, гдѣ имѣются всѣ три класса, а гдѣ таковыхъ не имѣется,—двѣ трети муниципальныхъ избирателей въ нисходящемъ порядкѣ обложенія, начиная съ болѣе крупныхъ плательщиковъ, причемъ изъ оставшейся трети къ нимъ причисляются всѣ плательщики прямого налога не ниже 5 флориновъ. И, наконецъ, въ выборахъ депутатовъ ландтага принимаютъ участіе избиратели либеральныхъ профессій, получившіе право голоса, благодаря своему общественному положенію или образовательному цензу.

Въ Моравіи и въ нѣкоторыхъ другихъ провинціяхъ минимальный цензъ для ландтага равняется 10 флоринамъ, включая или не включая сюда добавочное обложеніе. Въ обширной провинціи Галиціи—цензъ дифференціальный: въ селахъ онъ меньше, чѣмъ въ городахъ.

Въ первыхъ трехъ классахъ подача голосовъ прямая; въ 4-мъ классѣ сельскихъ общинъ сохранилась система косвенныхъ выборовъ, хотя повсюду замѣчается сильная тенденція замѣнить ее прямыми выборами.

Въ 8-ми провинціяхъ голосованіе устное, а въ 5-ти (Верхняя и Нижняя Австрія, Богемія, Тироль и Зальцбургъ)—письменное. Въ нѣкоторыхъ городахъ способъ голосованія различается по отдѣльнымъ классамъ.

Избиратели торговыхъ палатъ могутъ одновременно пользоваться голосомъ и въ другомъ классѣ; такимъ образомъ, они пользуются множественными вотумами.

Если предположить, что въ каждой провинціи существуютъ всѣ 4 класса избирателей, то въ среднемъ придется 1 избиратель на 12 жителей. Въ дѣйствительности же средняя цифра колеблется въ отношеніи 1 : 23 (Гёрцъ и Градиска) и 1 : 7 (Форарльбергъ). Количество депутатовъ, приходящееся на 1 жителя, колеблется еще сильнѣе: такъ, напримѣръ, въ одномъ округѣ 1 депутатъ приходится на 6.018 жителей, а въ другомъ—на 49.383 жителей Понятно, что мелкіе округа пользуются большими преимуществами въ этомъ отношеніи.

Въ одномъ и томъ же ландтагѣ пропорціональное участіе городовъ и сельскихъ общинъ неодинаково. Города всегда посылаютъ относительно большее число представителей.

Число жителей на одного депутата.

Провинціи.	Города.	Деревни.
Нижняя Австрія	45.819	51.074
Верхняя Австрія	9.745	32.335
Зальцбургъ	4.772	15.651
Штирія	13.064	44.628
Каринтія	6.027	21.647
Крайна	6.914	27.586
Гёрцъ и Градиска	9.024	21.755
Истрія.	10.014	16.569
Тироль	12.246	18.988
Форарльбергъ	5.059	6.453
Богемія	17.299	57.508
Моравія	16.860	57.140
Силезія	13.455	48.449
Галиція	21.285	82.820
Далмація.	6.472	23.512

Избирательные законы въ различныхъ городахъ даютъ различные результаты, главнымъ образомъ, вслѣдствіе разнообразія мѣстнаго законодательства. Вотъ нѣсколько примѣровъ:

Города.	Количество населенія въ 1895 г.	Избирателей.	Депутатовъ.	Жителей на 1 избирателя.	Жителей на 1 депутата.	Избирателей на 1 депутата.
Вѣна	1.488.463	88.828	21	17	70.879	4.229
Вѣна-Нейштадтъ . .	25.090	1.707	1	11	25.090	1.707
Линцъ	47.959	3.531	3	13	15.986	1.177
Зальцбургъ	26.898	3.460	3	8	8.966	1.153
Гёрцъ	21.423	821	2	26	10.711	410
Прага	189.598	10.258	10	8	18.959	1.025

Въ однихъ избирательныхъ округахъ примѣняется система одноименныхъ выборовъ, а въ другихъ выборы производятся по спискамъ. Крупные землевладѣльцы группируются обыкновенно въ одну провинціальную коллегію. Иногда провинція подраздѣляется на нѣсколько округовъ. Случается также, что различныя коллегіи, избирающія каждая своихъ представителей, составляются по сословнымъ разрядамъ землевладѣльцевъ.

Участіе въ выборахъ вообще очень слабое; въ среднемъ—лишь четвертая часть избирателей пользуется своимъ правомъ голоса. Причину этого незначительнаго участія нужно искать, главнымъ образомъ, въ отсутствіи избирательной борьбы во многихъ мѣстностяхъ, въ особенности же въ деревняхъ. Тамъ, гдѣ существуетъ прямая подача голосовъ, число вотирующихъ удваивается. Съ другой стороны, многихъ удерживаетъ отъ голосованія система открытой баллотировки.

Въ классѣ крупныхъ землевладѣльцевъ и торговыхъ палатъ замѣтна бо́льшая активность; въ первомъ въ выборахъ принимаютъ участіе 64,9% избирателей, а во второмъ—48%. Слишкомъ долго было бы здѣсь перечислять всѣ политическіе результаты этой избирательной системы*). Достаточно будетъ отмѣтить, что повсюду присутствіе депутатовъ отъ крупнаго землевладѣнія вліяетъ на общій результатъ выборовъ въ рѣзко консервативномъ смыслѣ.

Въ видѣ примѣра возьмемъ Богемію. Въ Богемскомъ ландтагѣ 242 члена, изъ нихъ: 6 „вирилистовъ“ или членовъ ex officio (пражскій архіепископъ, 3 епископа и ректоры обоихъ (чешскаго и нѣмецкаго) университетовъ и 236 выборныхъ депутатовъ.

Курія крупнаго землевладѣнія раздѣлена на двѣ избирательныя коллегіи: курія владѣльцевъ фидеикомиссовъ избираетъ 6 депутатовъ, а всѣ остальные землевладѣльцы—54 депутатовъ.

Курія городовъ и промышленныхъ центровъ избираетъ 72 депутатовъ отъ 145 городовъ, 6 торговыхъ селъ и 8 промышленныхъ поселковъ.

Прага раздѣлена на нѣсколько избирательныхъ округовъ. Остальные избирательные округа составляются изъ одного или изъ нѣсколькихъ городовъ.

3-я курія торговыхъ и промышленныхъ палатъ избираетъ 14 депутатовъ, а именно: 4 посылаются Пражской палатой, 4—Рейхенбергской, 3—Эгерской, 2—Пильзенской и Будвейсской.

4-я курія—сельскихъ общинъ—назначаетъ 79 депутатовъ. Для составленія одного избирательнаго округа соединяются всегда нѣсколько судебныхъ округовъ. Въ

*) См. о выборахъ, 895 — 96 г.: Statistische Monatschrift, XXIII. Wien. 1897, стр. 103—131.

этой куріи имѣютъ мѣсто двухстепенные выборы, причемъ избиратели первой степени избираютъ по одному делегату на 500 жителей.

Въ 3-мъ классѣ подача голосовъ также двухстепенная, такъ какъ члены его вотируютъ черезъ посредство своихъ правленій. Только въ первыхъ двухъ классахъ примѣняется система прямыхъ выборовъ.

Отдѣльныя куріи вотируютъ въ различные дни. Подача голосовъ письменная и тайная, причемъ для избранія требуется абсолютное большинство. Продолжительность полномочія, какъ и во всѣхъ другихъ выборахъ, равняется 6 годамъ.

Въ 1-ой куріи приходится 1 депутатъ на 7 избир.
„ 3-ей „ „ „ „ „ 13 „

Вторая курія обнимаетъ 159 городскихъ мѣстностей, но 490 менѣе значительныхъ городскихъ поселковъ исключены изъ этой куріи и отнесены къ селамъ. Такимъ образомъ, 42% городского населенія вотируютъ не съ городами а съ сельскими общинами. Въ центрахъ, вотирующихъ съ городской куріей, правомъ голоса пользуются лишь 7,39% жителей, въ 490 другихъ городахъ—всего только 9,2% избирателей, да и тѣ, благодаря системѣ двухстепенныхъ выборовъ, подавляются сельскими избирателями. Въ дѣйствительности эти 898.172 человѣка составляютъ нѣсколько менѣе пятой части всѣхъ жителей въ мѣстностяхъ, отнесенныхъ къ 4-ой куріи. Они избираютъ лишь 16% делегатовъ (2.025 изъ 12.645). Распредѣленіе делегатовъ производится такимъ оригинальнымъ образомъ, что въ одномъ округѣ, напр., гдѣ большинство составляютъ городскіе жители (50,6%), они, тѣмъ не менѣе, посылаютъ лишь 45,8% делегатовъ (197 на 430). Не менѣе любопытно прослѣдить, насколько колеблется по отдѣльнымъ округамъ число избирателей и ихъ, такъ

сказать, удѣльный представительный вѣсъ. Вотъ крайнія и среднія цифры:

	Жителей на 1 депутата.			Избирателей на 1 депутата.			Избират. на 1000 жителей.			Общины, соединенн. въ 1 округъ.		
	Минимумъ.	Средняя.	Максимумъ.	Минимумъ.	Средняя.	Максимумъ.	Минимумъ.	Средняя.	Максимумъ.	Минимумъ.	Средняя.	Максимумъ.
Города. .	10.201	17.337	48.463	134	1.592	4.366	23	90	129	1	6	19
Села.	17.075	57.726	180.826	1.263	4.195	10.531	50	73	102	15	67	214

Результаты австрійскихъ выборовъ показываютъ, что въ этой странѣ широкія массы населенія, на которыя распространено избирательное право, очень мало цѣнятъ его и мало пользуются имъ, и, наоборотъ, менѣе многочисленные классы и даже самые незначительные избирательные округа часто даютъ относительно большій процентъ вотирующихъ:

Въ 1-омъ классѣ вотируетъ 85,5% избирателей.
„ 2-омъ „ „ 48,2% (кр. цифр. 17 и 86).
„ 3-ьемъ „ „ 68,6% „ „ „ „ „ „
„ 4-омъ „ „ 30,5% (кр. цифр. 12 и 51).

Въ политическомъ отношеніи выборы 1895 года въ Богеміи дали слѣдующіе результаты:

70—консерваторовъ, избранныхъ 1-мъ классомъ, 3 младочеховъ, выбранные 3-мя другими классами; 54 нѣмецкихъ либерала, избранныхъ также 3-мя другими классами, и 21 членъ, принадлежащіе къ различнымъ партіямъ.

Въ этой провинціи депутаты, избранные торговыми палатами, не измѣнили отношенія числа депутатовъ,

избранныхъ въ городскихъ куріяхъ, къ числу депутатовъ, избранныхъ въ сельскихъ куріяхъ. Въ другихъ мѣстахъ дѣло обстоитъ иначе, и обыкновенно депутаты торговыхъ палатъ увеличиваютъ и безъ того львиную долю городовъ.

§ 3. Рейхсратъ.

Имперскій парламентъ отличается отъ мѣстныхъ парламентовъ, т. е. отъ провинціальныхъ ландтаговъ, прежде всего тѣмъ, что онъ состоитъ изъ двухъ палатъ: палаты господъ и палаты депутатовъ, называемой рейхсратомъ.

Палата депутатовъ представляетъ въ нѣкоторомъ родѣ синтезъ частныхъ ландтаговъ. Тѣ же избиратели и тѣ же куріи въ той же пропорціи посылаютъ въ рейхсратъ депутатовъ, избранныхъ прямой подачей голосовъ. Однако, не останавливаясь на подробностяхъ, слѣдуетъ отмѣтить двѣ главныя особенности имперской избирательной системы.

Во-первыхъ, въ рейхсратѣ нѣтъ членовъ ex officio.

Во-вторыхъ, здѣсь прибавлена 5-ая курія, политическое вліяніе которой прямо противоположно вліянію крупнаго землевладѣнія.

Около десяти лѣтъ тому назадъ, въ ту эпоху, когда во многихъ странахъ, въ Бельгіи, Голландіи и другихъ государствахъ, велась энергичная агитація въ пользу всеобщаго и равнаго избирательнаго права, Австрія пережила тотъ же кризисъ. Убѣдившись въ томъ, что невозможно не допустить народныя массы къ избирательнымъ урнамъ, австрійское правительство, въ согласіи съ парламентомъ, отказалось, однако, отдать всю власть въ руки численнаго большинства. Слишкомъ долго уже представительство интересовъ служило основой при составленіи какъ

рейхсрата, такъ и ландтаговъ, чтобы правящіе классы пожелали цѣликомъ отказаться отъ него. Нужно было примирить установленія, прочно коренящіяся въ прошломъ, съ современнымъ положеніемъ вещей, съ необходимостью значительнаго расширенія избирательнаго права. Эта проблема, сама по себѣ трудно разрѣшимая, осложнялась еще игрой партійныхъ страстей и частой смѣной министерствъ. Наконецъ, правительственный проектъ, неоднократно измѣнявшій и значительно упрощенный, получилъ силу закона. Законъ 14-го іюля 1896 года не измѣняетъ ничего въ существующемъ положеніи вещей; онъ оставляетъ нетронутыми всѣ прежнія категоріи избирателей и избираемыхъ и ограничивается лишь прибавленіемъ новой категоріи: народнаго класса, „куріи всеобщаго избирательнаго права“, для представительства, такъ сказать, пятаго рода интересовъ, которые до тѣхъ поръ не были представлены въ рейхсратѣ, но которые имѣли на это право.

425 депутатовъ рейхсрата избираются въ настоящее время 5-ью куріями или классами избирателей, причемъ лишь послѣдняя, позднѣе образовавшаяся курія, избираетъ депутатовъ на основѣ всеобщей подачи голосовъ. Остаются еще 4 куріи цензовыхъ избирателей (городовъ и селъ) и привиллегированныхъ избирателей (крупныхъ землевладѣльцевъ и торговыхъ палатъ). Вмѣсто того, чтобы перечислять куріи въ ихъ оффиціальномъ порядкѣ (1, крупныхъ землевладѣльцевъ; 2, городовъ; 3, торговыхъ палатъ; 4, селъ; 5, всеобщей подачи голосовъ), мы находимъ болѣе раціональнымъ представить ихъ въ томъ логическомъ порядкѣ, при которомъ яснѣе выступаетъ генезисъ множественныхъ вотумовъ, присвоенныхъ нѣкоторымъ категоріямъ избирателей.

Всякій, кто удовлетворяетъ необходимымъ условіямъ

избирательнаго права въ нѣсколькихъ куріяхъ, можетъ пользоваться нѣсколькими голосами. Каждый избиратель пользуется однимъ голосомъ на основаніи всеобщаго избирательнаго права; избиратели городовъ и селъ получаютъ, кромѣ того, второй голосъ; избиратели куріи торговыхъ палатъ и крупнаго землевладѣнія, представляющіе въ то же время юридическія лица и т. п., пользуются 3-имъ и 4-тымъ голосомъ. Такъ какъ каждая курія голосуетъ въ особый день и отдѣльно отъ другихъ, то множественные вотумы, фигурируя на различныхъ избирательныхъ спискахъ, не бросаются съ перваго взгляда въ глаза. Но результатъ получается тотъ же самый, или еще болѣе значительный. Дѣло въ томъ, что изъ этихъ множественныхъ вотумовъ наиболѣе существенное вліяніе оказываютъ обыкновенно голоса, поданные именно въ опредѣленныхъ привиллегированныхъ куріяхъ, т. е. въ куріяхъ съ менѣе многочисленнымъ составомъ.

И, наконецъ, эти избиратели, уже вотировавшіе одинъ разъ въ своихъ куріяхъ, являются еще разъ, чтобы измѣнить результаты выборовъ въ пятой куріи, въ классѣ всеобщей подачи голосовъ.

а) Курія всеобщаго избирательнаго права даетъ одинъ голосъ каждому австрійцу мужескаго пола, достигшему 24-лѣтняго возраста, не ограниченному въ гражданскихъ и политическихъ правахъ, за исключеніемъ лицъ, прибѣгавшихъ въ истекшемъ году къ общественной благотворительности и состоящихъ на дѣйствительной военной службѣ. Лицо, не удовлетворяющее этимъ условіямъ, не допускается къ вотуму ни въ этой куріи, ни въ слѣдующихъ. Чтобы вотировать въ классѣ всеобщей подачи голосовъ, требуется, сверхъ того, прожить 6 мѣсяцевъ на одномъ мѣстѣ.

Эта система дала избирательное право 5.004.222 человѣкамъ, которые послали 72 депутатовъ, т. е. одного депутата на 69.503 избирателей.

Ни въ одной странѣ нельзя найти большаго количества избирателей, приходящихся на одинъ и тотъ же избирательный округъ.

Однако это лишь средняя цифра. При распредѣленіи полномочій принято за правило добавлять каждой провинціи австрійской монархіи число депутатовъ, пропорціональное тому, которое она уже имѣла въ прежнемъ рейхсратѣ, состоявшемъ лишь изъ 4-хъ классовъ. Это былъ прекрасный предлогъ, чтобы не давать Польшѣ (Галиціи) всѣхъ полномочій, на которыя она могла бы претендовать. Въ Галиціи на одного депутата приходится 86.835 избирателей вмѣсто 69.503. Другія провинціи, наоборотъ, оказались въ очень благопріятныхъ условіяхъ,—преимущественно, малонаселенныя и съ небольшой территоріей, съ автономіей которыхъ, правительство, тѣмъ не менѣе, пожелало считаться. Въ другихъ классахъ распредѣленіе полномочій производилось еще болѣе произвольно. Весьма трудно, напримѣръ, объяснить, почему города имѣли и до сихъ поръ еще имѣютъ втрое больше депутатовъ, чѣмъ села.

Пропорція избирателей въ 5-ой куріи составляетъ 203 на 1000 жителей въ городахъ и 193 на 1000 въ селахъ. Изъ этого количества избирателей (на 1.000 человѣкъ) 76 и 81 вотируютъ одновременно и въ другихъ куріяхъ. Словомъ, 40% избирателей пользуются множественными вотумами.

Со времени учрежденія пятой куріи избирательное право въ рейхсратъ стало гораздо болѣе доступнымъ, чѣмъ всякое другое, даже чѣмъ общинное избирательное право. Двѣ трети избирателей въ рейхсратъ не принадлежатъ къ общиннымъ избирателямъ. Избирателей

въ ландтагъ, какъ мы уже видѣли, еще меньше, чѣмъ избирателей въ муниципалитеты, такъ какъ при выборахъ въ ландтагъ не существуетъ куріи всеобщей подачи голосовъ, а цензъ выше общиннаго.

Подавляющее большинство муниципальныхъ избирателей не участвуетъ въ мѣстныхъ политическихъ выборахъ, главнымъ образомъ, благодаря двумъ условіямъ: цензу и необходимости продолжительнаго проживанія на одномъ мѣстѣ. Въ то время, какъ для избирателя пятой куріи достаточно 6-ти мѣсячнаго проживанія на одномъ мѣстѣ, для общиннаго избирателя необходимо въ общемъ 10 лѣтъ.

Непосредственнымъ результатомъ учрежденія 5-ой куріи было вступленіе въ имперскій парламентъ при первыхъ же выборахъ, произведенныхъ по новому закону въ 1897 году, группы изъ 15 соціалистовъ. Но на слѣдующихъ выборахъ ихъ силы уменьшились до 10 депутатовъ. Другихъ существенныхъ измѣненій никакихъ не произошло, если не считать усиленія парламентскаго кризиса. Двѣ партіи, за которыя, главнымъ образомъ, высказалась всеобщая подача голосовъ, получили:

	въ 1897 г.	въ 1901 г.*)
Антисемиты . . .	42,96%	34,07% голосовъ
Соціалисты . . .	37,98 „	38,60 „ „

Другія политическія партіи, которыхъ въ Австріи больше, чѣмъ въ какой-либо другой странѣ, получили въ общемъ въ 5-ой куріи:

---

*) Цифры, приведенныя здѣсь, взяты изъ Oesterreichische Statistik, LIX т., 3-ій выпускъ. Голосованія тѣхъ округовъ, гдѣ имѣютъ мѣсто двухстепенные выборы, не приняты въ разсчетъ. Въ этихъ округахъ подано 35.099 голосовъ, тогда какъ въ остальныхъ подано 559.180 голосовъ. Мы сочли возможнымъ пренебречь этой сравнительно ничтожной цифрой (6%).

Нѣмецкія партіи	5,19%	9,28%
Словенскія и чешскія .	7,82 „	10,00 „
Итальянскія	2,31 „	1,91 „
Польскія	2,97 „	1,51 „

б) Куріи городовъ и селъ представлены въ рейхсратѣ на тѣхъ же условіяхъ, какъ и въ ландтагахъ.

Что касается избирательнаго права и выборной процедуры въ этихъ куріяхъ, то въ каждой провинціи они регламентированы особыми законами. Имперскій законъ 1873 г. прямо ссылается на провинціальное законодательство въ томъ видѣ, какъ оно существовало въ то время. Впослѣдствіи, въ 1882 г. и 1896 г.г., имперскіе законы внесли нѣкоторыя измѣненія въ положенія о выборахъ. Главное постановленіе, которое слѣдуетъ здѣсь отмѣтить, понизило имперскій избирательный цензъ до 4 флориновъ одинаково какъ во 2-ой, такъ и въ 4-ой куріи. Это пониженіе ценза явилось лишь компенсаціей многочисленныхъ исключеній цѣлыхъ группъ избирателей вслѣдствіе измѣненія фискальныхъ законовъ. Теперь избирателями въ ландтагъ, а слѣдовательно, и въ рейхсратъ могутъ быть даже тѣ изъ общинныхъ избирателей, платящихъ меньше 4 флориновъ, которые попали въ число первыхъ двухъ третей по порядку обложенія.

Такимъ образомъ, въ куріяхъ городовъ и селъ имѣется два рода избирателей. Избиратели съ цензомъ въ 4 флорина и избиратели либеральныхъ профессій, внесенные въ списки общинныхъ избирателей; эти послѣдніе, какъ зачисленные одновременно и въ курію всеобщей подачи голосовъ, пользуются двойнымъ вотумомъ.

Не касаясь пока привиллегированныхъ,—о нихъ будетъ рѣчь впереди,—всѣхъ избирателей въ рейхсратъ можно раздѣлить на 3 категоріи:

1) Лица, состоящія избирателями во 2-ой или въ 4-ой куріи, и одновременно въ 5-й, а слѣдовательно, вотирующіе въ рейхсратъ дважды; они же являются избирателями въ мѣстный ландтагъ и въ общинѣ.

2) Лица, вотирующія въ рейхсратъ (5-я курія) одинъ разъ и принимающія также участіе въ общинныхъ выборахъ.

3) Лица, имѣющія право голоса только въ 5-й куріи рейхсрата.

Численный составъ каждой категоріи избирателей выражается въ слѣдующихъ цифрахъ:

въ 1-ой . . .	1.993.385	или	39,8%
„ 2-ой . . .	1.032.236	„	20,6 „
„ 3-ей . . .	1.978.601	„	39,6 „
	5.004.385		

Курія городовъ посылаетъ 118 депутатовъ, а курія селъ 129. Въ одной куріи 493.804 избирателя, а въ другой—1.490.659. Въ городахъ одинъ депутатъ приходится на 4.193 избирателя и на 52.265 жителей, а въ селахъ на 12.290 избирателей и 152.799 жителей *). Между отдѣльными городами наблюдаются столь же знаменательныя неравенства.

*) Эта неравномѣрность представляетъ прямое слѣдствіе того усвоеннаго имперскимъ законодательствомъ принципа, что представительство каждаго класса въ рейхсратѣ должно быть пропорціонально его представительству въ ландтагахъ. Мы уже указывали выше, что это неравенство между городами и селами существуетъ въ каждой отдѣльной провинціи.

Представительство нѣкоторыхъ городовъ *).

Города.	Населеніе въ 1900 г.	Число избирателей внесенныхъ въ списки.	Число депутатовъ.	Число жителей, на которое приходится 1 избиратель.	Число жителей, на которое приходится 1 депутатъ.	Число избирателей, на которое приходится 1 депутатъ.
Вѣна.	1.635.647	139.573	14	11.7	116.832	9.970
Зальцбургъ. .	31.003	2.942	1	10.5	31.003	2.442
Грацъ.	133.205	10.984	2	12.1	66.603	5.492
Клагенфуртъ .	21.660	1.860	1	11.6	21.660	1.860
Тріэстъ . . .	176.456	9.567	3	18.4	58.819	3.189

Въ общемъ, города находятся въ привиллегированномъ положеніи. Впрочемъ, при опредѣленіи признаковъ „города“ австрійскій законодатель не руководствовался никакимъ опредѣленнымъ принципомъ: всѣ города были перечислены въ законѣ 1867 г., и хотя, вслѣдствіе развитія промышленности, многія мѣстечки, бывшія 35 лѣтъ тому назадъ селами, превратились въ настоящее время въ крупные промышленные центры, они попрежнему продолжаютъ числиться въ разрядѣ селъ. Городскіе избирательные округа не представляютъ чего-нибудь цѣльнаго: города, довольно далеко отстоящіе другъ отъ друга, образуютъ вмѣстѣ одинъ избирательный округъ. Только 15 городовъ образуютъ сами по себѣ избирательные округа.

Въ одномъ и томъ же городѣ полномочія распредѣляются крайне неравномѣрно. Въ Вѣнѣ центръ имѣетъ 4-хъ депутатовъ на 57.562 жителей, причисленныя же къ нему предмѣстья имѣютъ въ 24 раза меньшее

*) Lefèvre-Pontalis, l. c., стр. 164 и 165.

политическое представительство, а именно, округа отъ XI до XV включительно посылаютъ одного депутата на 301.051 жителя, а округа съ XVI до XIX одного на 358.530 жителей.

Слѣдуетъ отмѣтить также то странное явленіе, что въ одной и той же городской куріи не всегда вотируютъ однѣ и тѣ же мѣстности при выборахъ въ ландтаги и въ рейхсратъ; имперское законодательство не принимаетъ во вниманіе тѣхъ измѣненій, которыя могли быть внесены въ избирательные списки отдѣльныхъ провинцій въ періодъ послѣ 1873 года.

Въ городахъ примѣняется система одноименныхъ выборовъ, за исключеніемъ Вѣны, гдѣ 4 депутата избираются по спискамъ. Курія селъ вотируетъ въ одномъ мѣстѣ за одного депутата, въ другомъ—за нѣсколькихъ сразу.

Въ городахъ выборы производятся прямой подачей голосовъ, а въ селахъ въ большинствѣ провинцій примѣняется система двухстепенныхъ выборовъ. Въ этомъ отношеніи провинціальнымъ ландтагамъ предоставлена полная свобода усмотрѣнія. Въ Нижней Австріи избиратели вотируютъ путемъ прямого голосованія каждый въ своей общинѣ. Въ другихъ мѣстностяхъ они избираютъ относительнымъ большинствомъ одного делегата на общину или на 500 жителей, если цифра населенія въ общинѣ выше этого числа. Выборъ делегатовъ производится или устно, или письменно. Делегаты или избиратели второй степени вотируютъ въ главномъ городѣ округа. Прямые выборы вызываютъ гораздо болѣе активное участіе избирателей. Опытъ показалъ, что при прямомъ голосованіи количество избирателей, являющихся къ урнамъ, удваивается *).

*) Die Ergebnisse der Reichsrathswahlen für das Jahr 1900—01. Oesterreichische Statistik. Wien. 1902. LIX т., 3-ій выпускъ.

Пятая часть избирателей, какъ въ цензовыхъ куріяхъ, такъ и въ куріи всеобщей подачи голосовъ, пользуются прямымъ избирательнымъ правомъ. Въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ имѣютъ мѣсто двухстепенные выборы во 2-й и въ 4-й куріи, они остаются такими же и для 5-й.

Если одинъ и тотъ же избиратель въ нѣсколькихъ провинціяхъ удовлетворяетъ условіямъ ценза, а именно, если онъ во всѣхъ нихъ уплачиваетъ налоги, то онъ допускается къ участію въ выборахъ въ нѣсколькихъ провинціяхъ и, такимъ образомъ, пользуется множественными вотумами въ иной формѣ,—такъ сказать, умноженными. Никто не можетъ вотировать 2 раза въ одной и той же провинціи и въ одной и той же куріи: невозможно, напримѣръ, быть избирателемъ въ двухъ округахъ или въ одномъ городѣ и одной сельской общинѣ въ одной и той же „коронной землѣ“ (австрійской провинціи), но можно въ одномъ и томъ же округѣ избирать въ разныхъ классахъ.

Число избирателей 2-й и 4-й курій.

	II. Въ городахъ.		IV. Въ селахъ.	
	Всего.	%	Всего.	%
1. Съ образовательнымъ цензомъ . .	52.457	9	42.044	2,6
2. Съ имущественнымъ цензомъ—платящіе 4 флорина и болѣе	435.103	90,3	1.197.591	75,6
3. Съ имущественнымъ цензомъ—платящіе менѣе 4 флориновъ	6.244	0,7	345.831	21,8

Курія всеобщей подачи голосовъ имѣетъ втрое больший избирательный корпусъ, чѣмъ курія городовъ. Какое же вліяніе оказываютъ эти два избирательные корпуса на результаты выборовъ? Что произошло бы при простой замѣнѣ прежняго рейхсрата собраніемъ депутатовъ, избранныхъ на основаніи всеобщаго избирательнаго права, или при замѣнѣ только куріи городовъ и селъ куріей всеобщей подачи голосовъ? На этотъ вопросъ отвѣчаетъ слѣдующая таблица, которая даетъ намъ возможность по числу депутатовъ судить объ относительной силѣ различныхъ партій въ каждомъ классѣ.

	Крупное землевладѣніе.	Торговыя палаты.	Города.	Села.	Всеобщая подача голосовъ.
Нѣмецкіе либералы	29	8	20	6	4
„ консерваторы	28	1	3	11	1
„ націоналисты	—	1	13	1	2
„ прогрессисты (народная партія)	1	3	21	17	9
Нѣмецкіе католики	—	—	—	6	1
Чехи	—	—	1	7	6
Младо-чехи	—	4	20	18	8
Христіанско-соціальная партія	—	—	8	10	10
Соціалисты	—	—	2	—	8
Католическая народная партія	—	—	1	2	1
Католики-консерваторы	—	—	—	1	1
Аграріи	—	—	—	1	—
Словенцы	—	—	3	9	3
Поляки	21	3	13	11	7
Русины	—	—	—	8	1
Старо-румынская партія	2	—	—	3	—
Сербы	—	—	—	2	—
Кроаты	1	—	2	5	2
Итальянцы	12	1	8	7	2

Особенно интересно это сравненіе въ большихъ городахъ:

1901 годъ.	2-я курія.		5-я курія.	
	Голосовъ.	Процентъ.	Голосовъ.	Процентъ.
Вѣна.				
Христіанско-соціальная партія.	57.306	47,5	107.162	50,4
Нѣмецкіе либералы	27.184	22,5	41	0
Соціалисты	17.482	14,5	100.557	47,3
Грацъ.				
Нѣмецкая національная партія.	3.973	63	—	—
Христіанско-соціальная. . . .	—	—	9.132	47,5
Соціалисты	1.576	24,9	9.985	52,0
Брюннъ.				
Нѣмецкіе либералы	9.638	72,1	217	6,4
Соціалисты	1.302	9,8	3.148	93,6
Младо-чехи	2.301	17,3	—	—
Лембергъ (Львовъ).				
Демократы	2.888	61,5	—	—
Соціалисты	—	—	9.503	81,7
Консерваторы	1.805	38,5	—	—
Христіанско-соціальная партія.	—	—	1.821	15.6
Краковъ.				
Соціалисты.	—	—	6.972	63,2
Либералы	2.653	29,2	—	—
Консерваторы	3.530	38,9	—	—

в) Привиллегированныя куріи слѣдующія: первая—курія землевладѣльцевъ; вторая — курія торговыхъ и промышленныхъ палатъ.

1. Торговыя и промышленныя палаты избираютъ 21 депутата. Это самая малочисленная курія изъ

всѣхъ, съ наиболѣе произвольнымъ распредѣленіемъ полномочій. 591 избиратель, составляющіе ее, раздѣляются крайне неравномѣрно на 17 коллегій, и при представительствѣ въ рейхсратъ здѣсь не принимается въ разсчетъ ни населеніе, ни даже число избирателей каждой коллегіи или каждой палаты. Изъ общаго числа депутатовъ, которыхъ эти избиратели посылаютъ въ рейхсратъ, 9 принадлежатъ къ партіи нѣмецкихъ либераловъ, а остальные большею частью къ націоналистамъ.

2) Курія землевладѣльцевъ фактически является классомъ дворянства. Цензъ, требуемый въ этой куріи, долженъ состоять, по крайней мѣрѣ, на $^4/_5$, изъ уплачиваемаго поземельнаго налога. Въ Далмаціи курія крупныхъ землевладѣльцевъ замѣнена куріей крупнѣйшихъ плательщиковъ налога, который при всякой нормѣ обложенія—не долженъ быть ниже 100 флориновъ.

Эта курія имѣетъ 5.431 члена и избираетъ 85 депутатовъ, т. е. на $^1/_6$ больше, чѣмъ пятая курія, которая имѣетъ въ тысячу разъ больше избирателей. Соединяя въ себѣ представителей крупной земельной собственности и дворянства, эта курія даетъ аристократіи вліятельное мѣсто въ народной палатѣ. Замѣтимъ, кромѣ того, что палата господъ является исключительно представительствомъ дворянства. Изъ 231 члена австрійской палаты господъ 70—главы дворян. семействъ, имѣющіе наслѣдственное право засѣдать въ сенатѣ, остальные же почти всѣ пожизненно назначаются императоромъ, главнымъ образомъ, изъ среды аристократіи. Такимъ образомъ, вліяніе всеобщей подачи голосовъ чрезвычайно сужено и встрѣчаетъ сильнѣйшій противовѣсъ въ привиллегіяхъ другихъ классовъ. Депутаты крупныхъ землевладѣльцевъ, главнымъ образомъ, пополняютъ ряды консерваторовъ и „приверженцевъ конституціи“.

туціи". Избиратели этого класса до выборовъ часто заключаютъ между собою избирательныя сдѣлки, причемъ каждой группѣ предоставляется извѣстное число мѣстъ.

Курія крупнаго землевладѣнія есть единственная, въ которой право голоса принадлежитъ женщинамъ, юридическимъ лицамъ, обществамъ, ассоціаціямъ, благотворительнымъ и общественнымъ учрежденіямъ. Всѣ избиратели этого класса, какъ правомочные, такъ и тѣ, которыхъ мы обыкновенно называемъ неправомочными, имѣютъ право вотировать черезъ представителя. Женщины не могутъ лично являться къ урнамъ, онѣ должны голосовать черезъ повѣреннаго. Въ общемъ, 51 процентъ избирателей вотировали на послѣднихъ выборахъ лично, остальные 49%, т. е. около половины—черезъ замѣстителей. Въ Вѣнѣ въ 1897 г. въ списокъ избирателей въ ландтагъ Нижней Австріи, въ списокъ, въ которомъ кромѣ членовъ императорской фамиліи, числится 267 избирателей, посылающихъ 5 депутатовъ, — было внесено 27 женщинъ. Въ Тиролѣ, какъ и въ Буковинѣ, выборы въ куріи крупныхъ землевладѣльцевъ производятся слѣдующимъ образомъ: избиратели этой куріи отправляютъ заполненные ими бюллетени на имя губернатора провинціи. Значительное число избирателей этой куріи пользуются двумя голосами: во 1-хъ, лично и, во 2-хъ, въ качествѣ представителей, напримѣръ, какого-нибудь учрежденія.

Въ каждой провинціи отдѣльные крупные землевладѣльцы избираютъ нѣсколькихъ депутатовъ по спискамъ. Впрочемъ, Галиція—раздѣлена на нѣсколько избирательныхъ округовъ; въ ней одной насчитывается около $^2/_5$ всѣхъ избирателей этой куріи; въ двухъ другихъ провинціяхъ учреждены спеціальныя коллегіи, съ одной стороны, владѣльцевъ фидеикомиссовъ, съ другой,— высшаго духовенства. Въ Тріэстѣ и въ Форарльбергѣ во-

все пѣть представителей крупнаго землевладѣнія. Закончимъ этотъ обзоръ сопоставленіемъ удѣльнаго избирательнаго вѣса каждаго класса при выборахъ въ рейхсратъ:

	Число депутатовъ.	Число избирателей, приходящ. на 1 депутата.		
		Среднее.	Минимумъ.	Максимумъ.
I	85	64	16	779
II	118	4.193	1.612	8.525
III	21	26	16	36
IV	129	129	4.978	19.882
V	72	72	25.135	95.614

Участіе избирателей въ выборахъ проявляется болѣе активно при выборахъ въ рейхсратъ (78%), чѣмъ при общинныхъ выборахъ (59%). Агитація партій часто сосредоточивается на однихъ и тѣхъ же политическихъ вопросахъ; въ Вѣнѣ, напримѣръ,—на антисемитизмѣ и на соціализмѣ.

ОТДѢЛЪ II.

Венгрія.

Ограниченное избирательное право осталось въ Венгріи общимъ правиломъ для всѣхъ выборовъ.

Венгерскій парламентъ состоитъ изъ двухъ палатъ: изъ палаты господъ и палаты депутатовъ.

Въ составъ палаты господъ входятъ: наслѣдственные члены, члены ex officio, члены, назначенные пожизненно королемъ изъ числа 50 кандидатовъ, изби-

раемыхъ палатой изъ среды магнатовъ, не уплачивающихъ 6.000 флориновъ поземельнаго налога, обязательнаго для наслѣдственныхъ членовъ, и, наконецъ, изъ двухъ делегатовъ отъ Кроаціи.

Палата депутатовъ состоитъ изъ 413 депутатовъ и изъ 40 делегатовъ Словено-Кроатскаго парламента, которые принимаютъ участіе въ голосованіи лишь при разсмотрѣніи законовъ, касающихся одновременно и Кроаціи, и изъ 4 делегатовъ города Фіуме.

Парламентъ Кроаціи пользуется значительной автономіей. Онъ состоитъ изъ членовъ ex officio, именно, изъ высшаго духовенства, медіатизированныхъ князей, и 90 депутатовъ, посылаемыхъ избирателями съ образовательнымъ цензомъ или съ имущественнымъ цензомъ въ 15 флориновъ. Выборы происходятъ посредствомъ косвенной подачи голосовъ для одной части цензовыхъ избирателей и посредствомъ прямого голосованія для всѣхъ другихъ избирателей.

Венгерскіе депутаты Буданештскаго парламента избираются также избирателями съ имущественнымъ или съ образовательнымъ цензомъ.

Избирателями могутъ быть: лица мужескаго пола, принадлежащія къ венгерской національности и достигшія 20-лѣтняго возраста. Избирателями не могутъ быть: лица, состоящія подъ опекой; домашняя прислуга; ученики; батраки; нѣкоторыя категоріи лицъ, понесшихъ наказаніе по судебному приговору; несостоятельные должники; не уплатившіе причитающагося съ нихъ налога за послѣдній годъ; военные; жандармы; агенты полиціи и таможенные надсмотрщики.

Кромѣ этихъ общихъ условій, требуется еще уплата опредѣленнаго ценза. Отъ ценза освобождаются: члены академіи наукъ, профессора, инженеры, нотаріусы, врачи, аптекаря, адвокаты, агрономы, имѣющіе ди-

пломъ лѣсничіе, священнослужители, учителя, преподающіе въ государственныхъ школахъ или получившіе разрѣшеніе на педагогическую дѣятельность, коммунальные секретари.

Ко второй категоріи избирателей, освобожденныхъ отъ ценза, относятся лица, избирательное право которыхъ основывается на старинныхъ привиллегіяхъ, пріобрѣтенныхъ до 1848 года. Эта категорія избирателей особенно многочисленна въ Трансильваніи, гдѣ ихъ въ пять разъ больше, чѣмъ цензовыхъ избирателей. Число избирателей съ образовательнымъ цензомъ достигаетъ 40.000.

Что касается ценза, то размѣры его сильно колеблются въ городахъ и селахъ, и опредѣляется онъ довольно сложными правилами:

1. Во всемъ королевствѣ правомъ голоса пользуются: плательщики квартирнаго налога на домъ, дающій 105 флориновъ чистаго дохода; плательщики главнаго государственнаго налога съ дохода въ 105 флориновъ, получаемаго съ дома или съ капиталовъ, помѣщенныхъ въ торговыя, промышленныя или въ ремесленныя заведенія (въ городахъ), а въ сельскихъ общинахъ плательщики налога съ одного батрака.

2. Право голоса принадлежитъ, кромѣ того, въ городахъ: а) собственникамъ, владѣющимъ лично—или совмѣстно съ женою и несовершен. дѣтьми—домомъ, имѣющимъ, по крайней мѣрѣ, три квартиры, хотя бы даже домъ былъ временно освобожденъ отъ налога; б) владѣльцамъ земельныхъ участковъ, платящимъ налогъ съ 16 флориновъ чистаго дохода.

3. Наконецъ, существуетъ нѣсколько спеціальныхъ правилъ въ разныхъ мѣстахъ королевства.

Въ Венгріи избирательное право присвоено лицамъ, владѣющимъ въ крупныхъ и мелкихъ общинахъ

четвертью „телека“ или соотвѣтствующимъ по размѣрамъ земельнымъ участкомъ, на кого бы ни была записана эта недвижимость, на имя-ли мужа, жены, или несовершеннолѣтнихъ дѣтей. Въ старой „Военной Границѣ“ размѣры этого участка опредѣляются въ 10 іоховъ, каждый въ 1600 кв. моргеновъ; въ нѣкоторыхъ другихъ мѣстностяхъ достаточно 8 іоховъ *).

Въ Трансильваніи избирательныя права даетъ земельный участокъ или домъ, приносящій отъ 105 до 72,80 флориновъ чистаго дохода. Кромѣ того, въ этой провинціи каждая община, въ которой, помимо старыхъ избирателей ex officio (законъ 1791 г.), считается сто „дымовъ“,—назначаетъ двухъ избирателей, а общины меньшаго размѣра—одного избирателя.

Для пользованія пассивнымъ избирательнымъ правомъ необходимо знаніе венгерскаго языка. На каждые 1500 избирателей устроено одно бюро. Выборы производятся открытой и устной баллотировкой за исключеніемъ муниципальныхъ выборовъ въ городѣ Будапештѣ. Избиратели впускаются въ залу по группамъ сторонниковъ того или другого кандидата. Въ дѣйствительности въ Венгріи не существуетъ свободной подачи голосовъ. Ко всему этому—избирательные округа составлены чрезвычайно произвольно: число избирателей по отдѣльнымъ округамъ колеблется отъ 200—300 до 6.000. Подкупъ и насиліе—по словамъ Лефевръ-Понталиса — составляютъ отличительныя особенности венгерскихъ политическихъ выборовъ. Всѣми этими причинами объясняется существованіе огромнаго либеральнаго и министерскаго большинства, которое упорно держится въ продолженіе долгихъ лѣтъ. Не такъ давно премьеръ-министръ

*) Revue Politique et Parlémentaire, II, стр. 358. Dr. S. A. Horn.

Селль, на запросъ о предполагавшемся расширеніи избирательнаго права, прямо отвѣтилъ, что если бы эта реформа и осуществилась, то особое положеніе Венгріи, т. е. необходимость поддерживать преобладаніе мадьярскаго элемента, не позволило бы ввести въ странѣ всеобщее избирательное право. Настоящее правительство представляетъ интересы господствующей національности, которая составляетъ меньшинство въ королевствѣ.

Мѣстное самоуправленіе носитъ еще болѣе цензовый и привиллегированный характеръ. Положеніе объ общинномъ устройствѣ различаетъ мелкіе поселки, общины и муниципальныя корпораціи. Повсюду имѣется общинный совѣтъ, число членовъ котораго колеблется отъ 10 до 200. Венгрія—это страна многочисленныхъ муниципальныхъ парламентовъ. Въ Будапештской думѣ засѣдаютъ 400 членовъ.

Во всѣхъ муниципальныхъ совѣтахъ, начиная съ самыхъ мелкихъ и до столичнаго, лишь одна половина состоитъ изъ избираемыхъ членовъ, — что̀ стоитъ въ рѣзкомъ противорѣчіи съ выборнымъ началомъ, положеннымъ въ основу составленія палаты депутатовъ. Другая же половина состоитъ изъ членовъ ex officio, а именно, изъ крупнѣйшихъ плательщиковъ.

Во всякомъ случаѣ, при классификаціи плательщиковъ избирателямъ съ образовательнымъ цензомъ уплачиваемый ими налогъ записывается въ двойномъ размѣрѣ; такимъ образомъ, они ставятся въ болѣе благопріятное положеніе. Гласные ex officio засѣдаютъ до тѣхъ поръ, пока они фигурируютъ во главѣ податного списка, который пересматривается ежегодно. Часто гласные, засѣдавшіе въ думѣ въ качествѣ привиллегированныхъ членовъ, предпочитаютъ подвергнуться выборамъ: въ такомъ случаѣ они замѣщаются слѣдующими плательщиками по порядку обло-

женія. Эта категорія гласныхъ очень неисправно посѣщаетъ засѣданія думы; выборные члены болѣе аккуратны. Неаккуратность вообще составляетъ главный недостатокъ этихъ мѣстныхъ собраній, со слишкомъ многочисленнымъ составомъ. Часто случается такъ, что на одномъ засѣданіи присутствуютъ одни члены, а на слѣдующемъ—совершенно другіе. Гласные изъ категоріи крупныхъ плательщиковъ имѣютъ право присылать вмѣсто себя замѣстителей, если они не могутъ явиться на засѣданіе лично, напримѣръ, если они не живутъ въ данномъ городѣ.

Въ Будапештѣ категорія крупнѣйшихъ плательщиковъ состоитъ изъ 200 членовъ, но дума, на основаніи мѣстнаго регламента, избираетъ своихъ членовъ ex officio изъ 1.200 крупныхъ плательщиковъ.

Выборные члены муниципальныхъ совѣтовъ избираются ограниченнымъ избирательнымъ корпусомъ, составленнымъ, впрочемъ, на основѣ довольно умѣреннаго ценза.

Дума избираетъ исполнительную коллегію (управу) на 6 лѣтъ.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Бельгія.

Господствующая въ Бельгіи избирательная система отличается сравнительной простотой, въ виду того, что принципъ національнаго единства проведенъ въ бельгійскомъ законодательствѣ до своихъ крайнихъ логическихъ послѣдствій. Здѣсь не существуетъ двухъ разновидностей избирательнаго права, какъ въ Германскихъ государствахъ; здѣсь не наблюдается также тѣхъ различій между отдѣльными частями королевства, съ которыми мы встрѣтились въ Великобританіи. Запрещеніе подавать голосъ сразу въ нѣсколькихъ округахъ, исключеніе женщинъ, недопущеніе передачи своего голоса другому лицу, неправоспособность юридическихъ лицъ— таковы принципы, одинаково примѣняемые въ Бельгіи во время законодательныхъ, провинціальныхъ и общинныхъ выборовъ. Съ другой стороны, здѣсь существуетъ только три избирательныхъ корпуса соотвѣтственно этимъ тремъ категоріямъ выборовъ, тогда какъ въ Англіи мы встрѣчаемъ еще школьныхъ избирателей и другія спеціальныя категоріи. Непосредственный опросъ избирателей въ формѣ референдума въ Бельгіи также не допускается.

Остаются двѣ особенности: одна относится къ составу

избирательнаго корпуса, а другая—къ избирательной процедурѣ.

1. Различія въ составѣ избирательнаго корпуса.

Бельгійское законодательство исходило изъ того принципа, что выборы во всѣ представительныя собранія должны производиться по однимъ и тѣмъ же общимъ правиламъ. Этотъ принципъ не установленъ прямо конституціей, но онъ всегда примѣнялся законодателемъ.

Такъ, съ 1830 до 1883 года три избирательные корпуса: парламентскій, провинціальный и коммунальный, всѣ имѣли цензитарный характеръ. Но этотъ цензъ представлялъ различныя степени; довольно высокій для парламента, онъ былъ нѣсколько ниже для провинціи и еще ниже для коммуны.

Въ 1883 году либеральная партія ввела для провинціальныхъ и общинныхъ выборовъ образовательный цензъ наряду съ имущественнымъ. Она хотѣла произвести опытъ и подготовить пересмотръ конституціи, который долженъ былъ положить въ основу законодательныхъ выборовъ эти же два принципа имущественнаго и образовательнаго ценза.

Но пересмотръ конституціи, имѣвшій мѣсто въ 1893 году, пошелъ гораздо дальше и расширилъ избирательное право при выборахъ въ парламентъ до всеобщей подачи голосовъ.

Новая 47-ая статья конституціи предоставляетъ право избранія депутатовъ всѣмъ гражданамъ, достигшимъ 25-лѣтняго возраста и проживающимъ не менѣе года въ одной и той же общинѣ. Это было установленіемъ всеобщаго избирательнаго права: отношеніе числа избирателей къ общему числу населенія сразу достигло почти такой-же высоты, какъ во Франціи.

Казалось очевиднымъ, что права, предоставленныя гражданамъ при выборѣ депутатовъ и сенаторовъ, должны быть въ такой же мѣрѣ предоставлены имъ и при всѣхъ другихъ выборахъ, а именно, при выборахъ членовъ провинціальныхъ и общинныхъ совѣтовъ.

Французское вліяніе всегда сильно сказывалось на развитіи бельгійскаго публичнаго и частнаго права, и именно подъ вліяніемъ идей симметріи и единообразія, господствующихъ въ странахъ французскаго языка всѣ бельгійскія партіи сочли необходимымъ установить одинаковое всеобщее избирательное право при всѣхъ выборахъ.

Впрочемъ, для участія въ выборахъ сенаторовъ требуется тридцатилѣтній возрастъ, и это условіе внесено даже въ конституцію. При этомъ законодатель руководился мыслью объ удобствѣ различнаго состава обѣихъ палатъ; вторымъ и главнымъ аргументомъ въ пользу этого пункта было желаніе составить сенатскій избирательный корпусъ изъ болѣе уравновѣшенныхъ и консервативныхъ элементовъ.

Когда католическому правительству пришлось впослѣдствіи вырабатывать законъ о провинціальныхъ выборахъ, то оно рѣшило, что къ участію въ выборахъ членовъ провинціальныхъ совѣтовъ слѣдуетъ допустить только сенатскихъ избирателей, такъ что провинціальные выборы приняли въ нѣкоторомъ смыслѣ характеръ сенатскихъ выборовъ первой степени. Въ самомъ дѣлѣ, третья часть сенаторовъ избирается провинціальными совѣтами. Такимъ образомъ и вышло, что условія провинціальнаго избирательнаго права (въ томъ числѣ и возрастныя условія) тождественны съ условіями сенатскаго избирательнаго права; а сенатскій избиратель отличается отъ избирателя въ нижнюю палату только возрастнымъ минимумомъ.

Иначе обстояло дѣло съ вопросомъ о муниципальномъ избирательномъ правѣ.

Требованіе тридцатилѣтняго возраста для участія во всѣхъ выборахъ, кромѣ выборовъ въ палату депутатовъ, не было отклоненіемъ отъ общаго правила.

Кромѣ того, правительство сочло необходимымъ не увлекаться излишней простотой и ввести въ мѣстное избирательное право еще нѣкоторыя другія отличія отъ условій общаго избирательнаго права.

Подобно Германіи и нѣкоторымъ другимъ странамъ, продолжительность проживанія въ предѣлахъ общины установлена для коммунальныхъ избирателей въ три года. Если для участія въ парламентскихъ выборахъ требуется менѣе продолжительная осѣдлость, то это происходитъ оттого, что фактъ туземства, принадлежности къ данному государству, признается достаточной гарантіей. Продолжительное пребываніе въ предѣлахъ коммуны въ нѣкоторомъ смыслѣ доставляетъ это мѣстное туземство, которое, какъ мы видѣли, требуется отъ провинціальныхъ и общинныхъ избирателей во многихъ германскихъ государствахъ и которое въ большинствѣ швейцарскихъ кантоновъ тоже составляетъ необходимое условіе муниципальнаго избирательнаго права. Фактически это требованіе основывается на предположеніи, что только по истеченіи извѣстнаго времени избиратель получаетъ возможность правильно судить о жителяхъ и дѣлахъ общины и правильно оцѣнивать ихъ дѣйствія и качества. Правда, это вѣрно также и относительно государства; но католики, желающіе ограничить избирательныя права рабочихъ и придумывающіе для оправданія своего желанія самые невѣроятные аргументы, отвѣчаютъ на это справедливое замѣчаніе, что для правильной оцѣнки общегосударственныхъ дѣлъ достаточно находиться въ государствѣ, принадлежать къ

нему, причемъ вовсе не требуется долго проживать въ одной и той же общинѣ. Отъ парламентскаго избирателя, говорятъ они, достаточно требовать только извѣстной осѣдлости, чтобы устранить отъ избирательныхъ урнъ бродячіе элементы.

Второе различіе между общиннымъ и парламентскимъ избирательнымъ правомъ заключается въ удѣльной цѣнности голосовъ отдѣльныхъ избирателей, въ множественныхъ вотумахъ. Множественные вотумы допускаются въ одинаковыхъ размѣрахъ при выборахъ въ сенатъ, палату и провинціальные совѣты. Но при общинныхъ выборахъ мы замѣчаемъ трояkое отличіе, которое выяснится для читателя изъ общаго изложенія примѣняемой въ Бельгіи системы множественныхъ вотумовъ.

Эта система является нововведеніемъ. И раньше въ другихъ странахъ допускалась система множественныхъ вотумовъ, но они—то разсчитывались пропорціонально количеству уплачиваемыхъ налоговъ, какъ въ Англіи, то организовывались косвенно въ формѣ классной системы (какъ въ Германіи и въ Австріи), то, наконецъ, признавались фактически путемъ допущенія подачи избирателемъ голоса въ нѣсколькихъ избирательныхъ бюро. Бельгійское же публичное и административное право соразмѣряетъ право голоса одновременно съ образовательнымъ цензомъ избирателя и съ его качествами собственника, отца семейства и плательщика налоговъ.

Каждый избиратель пользуется, по крайней мѣрѣ, однимъ голосомъ.

Одинъ добавочный голосъ предоставляется главѣ семьи, достигшему 35-лѣтняго возраста, женатому или вдовцу, имѣющему законорожденныхъ дѣтей, если онъ является плательщикомъ налоговъ или занимается профессіей, освобождающей его отъ уплаты налоговъ.

Минимальная сумма налоговъ, которую необходимо уплачивать для зачисленія въ эту категорію, равняется 5 франкамъ для всѣхъ выборовъ, кромѣ общинныхъ. При общинныхъ же выборахъ (и это первая особенность въ системѣ множественныхъ вотумовъ) этотъ минимумъ составляетъ 5,10 или 15 франковъ, смотря по тому, живетъ ли избиратель въ общинѣ, имѣющей менѣе 2.000 жителей, въ общинѣ съ населеніемъ отъ 2.000 до 10.000 жителей или въ еще болѣе крупномъ центрѣ.

Кромѣ того, одинъ добавочный голосъ предоставляется при всѣхъ выборахъ собственнику, то есть:

1) Избирателю, обладающему билетомъ государственнаго казначейства на безсрочный вкладъ или книжкой сберегательной кассы, приносящими ежегодно доходъ не менѣе 100 франковъ;

2) Владѣльцу недвижимой собственности цѣнностью въ 2.000 франковъ. Если эта недвижимость приноситъ ежегодный доходъ въ 150 франковъ, то собственникъ ея пользуется при общинныхъ выборахъ двумя добавочными голосами вмѣсто одного,—и это вторая особенность коммунальныхъ выборовъ въ сравненіи съ остальными выборами.

Наконецъ, два добавочныхъ голоса при всѣхъ выборахъ предоставляются гражданамъ, имѣющимъ свидѣтельства объ окончаніи высшаго учебнаго заведенія или о прохожденіи полнаго курса средней школы, а также тѣмъ лицамъ, которыя занимали или занимаютъ такую должность, или отправляли или отправляютъ такую профессію, которая предполагаетъ у нихъ, по меньшей мѣрѣ, знанія средней школы высшаго разряда. Законъ опредѣляетъ эти должности и профессіи въ самомъ широкомъ смыслѣ.

Лицо, входящее въ нѣсколько изъ перечисленныхъ

категоріи одновременно, напримѣръ, являющееся и отцомъ семейства, и собственникомъ, можетъ складывать свои добавочные голоса. Существуетъ, впрочемъ, опредѣленная граница для этого накопленія голосовъ, но граница эта неодинакова для всѣхъ выборовъ,— и въ этомъ заключается третья особенность.

Никто не можетъ обладать болѣе, чѣмъ тремя голосами при парламентскихъ и провинціальныхъ выборахъ. Но при общинныхъ выборахъ допускается пользованіе четырьмя голосами.

Изъ этихъ трехъ особенностей фактически вытекаетъ, какъ доказываютъ статистическія данныя, то обстоятельство, что половина парламентскихъ избирателей съ 3 голосами имѣетъ при общинныхъ выборахъ 4 голоса, тогда какъ всѣ другія категоріи избирателей, напротивъ, сокращаются, благодаря требованію продолжительной осѣдлости, а также благодаря болѣе высокимъ (сравнительно съ парламентскимъ избирательнымъ правомъ) возрастнымъ требованіямъ. Результаты этой системы выражаются въ слѣдующей таблицѣ, составленной на основаніи избирательныхъ списковъ за 1900—1901 г. *).

Избиратели.	Съ 1 голосомъ.	Съ 2 голосами.	Съ 3 голосами	Съ 4 голосами.	Всего записано избирателей.	Число голосовъ, которыми они располагаютъ.
Въ палату депутатовъ	915.673	318.099	239.181	—	1.472.953	2.269.414
Въ сенатъ и провинціальные совѣты	599.115	311.298	233.092	—	1.243.505	2.020.987
Въ муниципальные совѣты	667.825	226.226	119.712	127.509	1.141.272	1.989.449

*) Annuaire statistique de 1901. Bruxelles. 1902

Для того, чтобы читатель могъ судить о количествѣ добавочныхъ голосовъ, предоставляемыхъ по каждому пункту цензитарныхъ условій избирателямъ въ палату, сенатъ и общинные совѣты, мы приводимъ болѣе подробныя данныя въ слѣдующей таблицѣ:

		Палата.	Сенатъ.	Община.
Одинъ добавочный голосъ отцамъ семейства		376.165	375.746	304.526
Одинъ добавочный голосъ собственникамъ—	Недвижимости .	331.870	324.125	315.834
	Ренты.	1.061	1.043	1.089
2 добавочныхъ голоса: недвижимость съ доходомъ въ 150 франковъ. . .		—	—	160.798
Два добавочныхъ голоса.	Владѣльцамъ дипломовъ.	10.832	8.693	7.607
	Лицамъ извѣстной профессіи или должности .	32.851	29.591	25.358
Избиратели, недостигшіе 30 лѣтняго возраста и временно записанные (1 голосъ).		--	—	5.691

Въ общинѣ сдѣлана была робкая попытка примѣнить систему представительства интересовъ путемъ присоединенія къ членамъ совѣтовъ, избраннымъ на основѣ всеобщей подачи голосовъ, нѣсколькихъ членовъ, избранныхъ только привиллегированными избирателями. Въ городахъ съ населеніемъ въ 20—70.000 жителей въ муниципальный совѣтъ, кромѣ 17—29 гласныхъ, назначенныхъ всѣмъ избирательнымъ корпусомъ, входятъ 4 добавочныхъ члена, а въ городахъ, населеніе которыхъ превышаетъ 70.000 человѣкъ, и которые имѣютъ 31 гласнаго, къ нимъ присоединяется восемь добавочныхъ членовъ. Эти добавочные гласные избираются

спеціально рабочими и ихъ хозяевами (коммерсантами и фабрикантами) въ равномъ количествѣ. Они назначаются тѣмъ самымъ избирательнымъ корпусомъ, который выбираетъ членовъ совѣтовъ промышленности и труда, и посредствомъ той же избирательной процедуры.

Въ 34 городахъ рабочими и хозяевами избирается 4 добавочныхъ гласныхъ, а въ четырехъ городахъ—8. На выборахъ 1895 года борьба за эти полномочія происходила только въ 29 коммунахъ изъ 38. Число избирателей, пользующихся по этому пункту однимъ добавочнымъ голосомъ во время муниципальныхъ выборовъ, составляетъ 20.295 хозяевъ и 64.156 рабочихъ.

Въ 1895 году выборы добавочныхъ гласныхъ имѣли мѣсто въ 29 городахъ; въ нѣкоторыхъ другихъ назначеніе ихъ состоялось безъ борьбы. Изъ хозяевъ промышленныхъ заведеній приняли участіе въ голосованіи 94,2%, а изъ рабочихъ—92,45%.

2. Особенности избирательной процедуры.

Всѣ выборы совершаются въ Бельгіи по системѣ частичнаго обновленія представительныхъ учрежденій, причемъ каждый разъ выбирается половина ихъ членовъ; можно сказать, что ни въ одномъ государствѣ единообразіе въ этомъ отношеніи не проведено съ такой послѣдовательностью. Выборы депутатовъ происходятъ черезъ каждые два года, а остальные выборы—черезъ каждые четыре года. Всѣ бельгійскіе выборы, парламентскіе и мѣстные, имѣютъ еще двѣ общія отличительныя черты: обязательное голосованіе и полная обезпеченность тайны голосованія.

Еще и до 1893 года населеніе обнаруживало большой интересъ къ парламентскимъ выборамъ: принимало

участіе въ голосованіи 87% избирателей. Съ расширеніемъ избирательнаго права, возникло опасеніе, чтобы вниманіе населенія къ выборамъ не ослабѣло. Этотъ фактъ наблюдался и наблюдается въ другихъ странахъ; мы, между прочимъ, могли констатировать его въ Австріи. Въ самой Бельгіи въ муниципальныхъ выборахъ принималъ участіе меньшій процентъ избирателей, чѣмъ въ законодательныхъ выборахъ. Воздержанія эти были весьма непріятны для консервативныхъ партій, такъ какъ они практиковались наименѣе сознательными и политически невоспитанными элементами, на которыхъ могла расчитывать, напримѣръ, католическая партія при обязательномъ голосованіи. Въ виду этого бельгійское законодательство, доводя до логическихъ выводовъ тотъ принципъ, по которому голосованіе на выборахъ есть общественная обязанность, не позволяетъ гражданамъ, пользующимся избирательнымъ правомъ, уклоняться отъ исполненія этой обязанности. И, такимъ образомъ, участіе въ выборахъ было признано обязательнымъ.

Съ другой стороны, признано было раціональнымъ послѣдовать тому правилу, которое давно уже примѣняется въ Англіи, и въ силу котораго къ формальнымъ выборамъ приступаютъ только въ томъ случаѣ, если на лицо имѣются соперничающіе кандидаты. Если въ какомъ-нибудь округѣ или въ общинѣ имѣется не больше кандидатовъ, чѣмъ вакантныхъ мѣстъ, то къ чему пускать въ ходъ неизбѣжно-сложный избирательный механизмъ? Такимъ образомъ, выборы распадаются на двѣ части: „nomination“, употребляя англійскую терминологію, и „poll“. „Nomination“—это просто выставленіе кандидатовъ. Къ формальнымъ выборамъ приступаютъ лишь въ томъ случаѣ, если на одно или нѣсколько мѣстъ является больше кандидатовъ, чѣмъ имѣется свободныхъ полномочій.

Наказаніе за воздержаніе отъ голосованія заключается въ незначительномъ денежномъ штрафѣ (который не можетъ быть замѣненъ тюремнымъ заключеніемъ), въ выставленіи именъ воздержавшихся въ публичномъ мѣстѣ, а если воздержаніе повторяется четыре раза въ теченіе 15 лѣтъ, то виновный исключается на десять лѣтъ изъ избирательныхъ списковъ и лишается права на какое бы то ни было назначеніе, повышеніе или отличіе, какъ со стороны правительства, такъ и со стороны провинціальныхъ и общинныхъ управленій. Эти, на первый взглядъ столь невинныя, наказанія имѣли самое серьезное моральное дѣйствіе въ смыслѣ предупрежденія воздержаній. Въ настоящее время никто не воздерживается отъ голосованія, если только этому не мѣшаютъ уважительныя причины, признаваемыя законнымъ оправданіемъ.

Бельгійское законодательство, менѣе суровое, чѣмъ законодательство другихъ странъ, также провозгласившихъ обязательное голосованіе, какъ напр., Пруссія для избирателей второй степени, принимаетъ во вниманіе тѣ помѣхи, которыя препятствуютъ нѣкоторымъ избирателямъ воспользоваться своимъ правомъ голоса. Статья 172 bis закона 11 іюня 1896 года предоставляетъ безплатный проѣздъ по государственнымъ желѣзнымъ дорогамъ тѣмъ избирателямъ, которые въ моментъ выборовъ проживаютъ не въ тѣхъ общинахъ, гдѣ они внесены въ избирательные списки.

Въ настоящее время число избирателей, воздерживающихся отъ голосованія, упало до 5—6%. Въ дѣйствительности эта пропорція еще меньше, такъ какъ сюда входятъ и лица, умершія съ момента составленія избирательныхъ списковъ. Въ общемъ, въ 1899 году во всей странѣ 1.450 лицъ было присуждено къ выговору и 1.480 приговорено къ денежному штрафу. Это соста-

вляетъ ровно 2,76 воздержаній на 1.000, т. е. одно фактическое воздержаніе на 400 избирателей. Ни въ одной странѣ, даже тамъ, гдѣ существуетъ обязательное голосованіе, не удалось достигнуть такихъ результатовъ; это служитъ явнымъ показателемъ политической жизненности страны *).

Ни въ какой другой странѣ, кромѣ того, тайна голосованія не обставлена болѣе дѣйствительными гарантіями. Въ избирательныхъ бюро предсѣдательствуютъ судьи трибунала первой инстанціи, или же лица, назначенныя президентомъ этого трибунала или мировыми судьями. Эти бюро составляются изъ самыхъ молодыхъ (но не моложе 40 лѣтъ) избирателей, пользующихся множественными вотумами. Каждая партія имѣетъ право назначить своихъ свидѣтелей, которые присутствуютъ при всѣхъ операціяхъ каждаго избирательнаго бюро. Избирательные списки составляются съ величайшей тщательностью **), причемъ относящіяся къ этому предмету жалобы въ послѣдней инстанціи рѣшаются апелляціоннымъ судомъ. Секретарь и одинъ засѣдатель бюро должны одновременно вести списокъ всѣхъ избирателей, подавшихъ голосъ, причемъ данныя протокола, содержащаго общую цифру вотировавшихъ и общее число поданныхъ ими голосовъ, должны совпадать съ числомъ найденныхъ въ урнѣ бюллетеней. Такимъ образомъ, нѣтъ никакой возможности опустить въ урну поддѣльный или лишній бюллетень.

Самыя тщательныя мѣры принимаются въ частности къ тому, чтобы обезпечить тайну голосованія и дать,

*) Dupriez. L'organisation du suffrage universel en Belgique. I томъ. Парижъ, 1901, стр. 136.

**) Въ бельгійской соціалистической печати не разъ приводились многочисленные факты грубыхъ злоупотребленій католической партіи при составленіи избирательныхъ списковъ. *Прим. перев.*

такимъ образомъ, народной волѣ возможность свободно высказаться. Съ этой цѣлью примѣняется цѣлый рядъ спеціальныхъ пріемовъ, благодаря которымъ рѣшительно невозможно узнать, какъ вотировалъ тотъ или иной избиратель. Въ другихъ странахъ, гдѣ не существуетъ открытой баллотировки, избиратель въ большинствѣ случаевъ долженъ написать или приготовить свой бюллетень внѣ того помѣщенія, гдѣ производится голосованіе. Ясно, что при такой системѣ возможны многочисленныя злоупотребленія; во-первыхъ, почерки разныхъ лицъ не похожи одинъ на другой; затѣмъ, по какому-нибудь мелкому признаку, незамѣтному для постороннихъ, но слишкомъ понятному для предупрежденнаго человѣка, легко можно распознать, какъ вотировалъ тотъ или иной, быть можетъ, подкупленный избиратель; такими признаками, облегчающими выслѣживаніе, могутъ послужить цвѣтъ, оттѣнокъ, плотность или шероховатость бумаги, изъ которой приготовленъ избирательный бюллетень.

Въ Бельгіи же избиратель получаетъ готовый, отпечатанный бюллетень, и ему остается лишь зачернить бѣлую точку въ черной клѣткѣ рядомъ съ именемъ желательнаго для него кандидата, такъ что его бюллетень ровно ничѣмъ по внѣшнему виду не отличается отъ любого бюллетеня. Даже чернила изгнаны изъ употребленія въ виду того, что чернильное пятно можетъ выдать вотирующаго избирателя. Для того, чтобы невозможно было распознать, какъ вотировали избиратели въ такихъ, напримѣръ, бюро, гдѣ имѣется очень мало избирателей съ 2 и 3 голосами, избирателямъ, пользующимся множественными вотумами, выдается столько бюллетеній, сколько они имѣютъ голосовъ, и бюллетени эти—тѣ же самые, которые употребляются избирателями съ однимъ голосомъ. Съ цѣлью устранить всякое постороннее вліяніе въ моментъ подачи голоса, избиратель помѣщается въ особую ком-

нату, куда не можетъ проникнуть нескромный взоръ. Не допускается присутствіе какого бы то ни было посторонняго человѣка въ то время, когда изолированный избиратель заполняетъ свой бюллетень, и послѣдній самъ опускаетъ въ урну свой или свои избирательные бюллетени, снабженные печатью избирательнаго бюро.

Поэтому въ Бельгіи не пришлось принимать тѣ сложныя и въ большинствѣ случаевъ недѣйствительныя предосторожности противъ избирательнаго подкупа, которыми въ изобиліи снабженъ арсеналъ англійскаго законодательства. Агенты правительства съ своей стороны, воздерживаются отъ какого бы то ни было давленія на выборы, которое ровно ни къ чему не могло бы, впрочемъ, и привести, въ виду той дѣйствительной свободы, какой пользуется каждый избиратель.

Подробности этой избирательной процедуры заслуживали бы, можетъ быть, болѣе полнаго разсмотрѣнія въ спеціальномъ сочиненіи по сравнительному законодательству, сочиненіи, которое могло бы оказаться полезнымъ для практическихъ дѣятелей. Но это предметъ слишкомъ обширный для того, чтобы мы могли здѣсь долго останавливаться на немъ. Избирательный уставъ состоитъ изъ 267 статей, законъ объ общинныхъ выборахъ—изъ 46 статей, законъ о коммунальныхъ выборахъ—84 статей, не считая добавленій и дополнительныхъ королевскихъ и министерскихъ распоряженій *). Какъ мы видимъ, и въ данномъ случаѣ совершенство не совпадаетъ съ простотой.

Во всякомъ случаѣ, мы должны отмѣтить, говоря объ избирательной процедурѣ въ Бельгіи, одно серьезное различіе между парламентскими, провинціальными и об-

*) См. Recueil des lois électorales belges. сост. A. Delcroix. 152 страницы.

щинными выборами. Это различіе относится къ представительству меньшинства. Парламентскіе выборы производятся по округамъ, провинціальные выборы—по кантонамъ, а общинные выборы—по общинамъ.

За исключеніемъ нѣкоторыхъ, весьма немногочисленныхъ, круговъ и кантоновъ, избиравшихъ по одному представителю, выборы производились нѣкогда по спискамъ (scrutin de liste). Избранными признавались тѣ кандидаты, которые получили абсолютное большинство голосовъ при первой баллотировкѣ; если оставались еще вакантныя мѣста, то устраивалась перебаллотировка между двойнымъ числомъ кандидатовъ, получившихъ наибольшее число голосовъ въ первомъ турѣ, и на этотъ разъ достаточно было простого большинства голосовъ.

Эта процедура сохранена для провинціальныхъ выборовъ, во время которыхъ каждому округу приходится въ большинствѣ случаевъ выбирать не больше 2 или 3 совѣтниковъ.

При муниципальныхъ же и парламентскихъ выборахъ мажоритарная система представляла огромныя неудобства въ томъ отношеніи, что при ней цѣликомъ приносились въ жертву интересы меньшинства (которое часто бывало почти такъ же сильно, какъ и большинство), а иногда нарушались даже интересы большинства. Со времени возникновенія третьей партіи часто случалось такъ, что при перебаллотировкахъ побѣждала одна изъ трехъ партій, менѣе сильная, чѣмъ остальныя двѣ партіи въ совокупности, и тѣмъ не менѣе захватывавшая всѣ мѣста. Или же перебаллотировка принуждала двѣ партіи заключать противъ третьей „чудовищный союзъ“ и отказываться отъ части своей программы, отъ нѣкоторыхъ своихъ принциповъ. Сильная опасность угрожала не только интересамъ справедливо-

сти, но и устойчивости учрежденій; какой нибудь округъ перемѣщалъ въ палатѣ 8, 9 и даже 18 мѣстъ большинствомъ, быть можетъ, одного голоса; въ палатѣ, состоявшей всего изъ 152 членовъ, политическая окраска 36 депутатовъ всецѣло зависѣла отъ одного Брюссельскаго округа или, точнѣе, отъ неустойчивыхъ элементовъ этого округа.

Эта несправедливость давала себя чувствовать еще сильнѣе во время общинныхъ выборовъ. Можно было бы кое-какъ, съ натяжкой, утверждать, что въ парламентѣ совершается извѣстная компенсація, благодаря дѣленію страны и каждой провинціи въ отдѣльности на округа, и что партія, имѣющая меньшинство въ одномъ округѣ, можетъ наверстать свои потери въ другихъ. Эта компенсація дѣйствительно имѣла мѣсто, хотя только отчасти. Несправедливость не уничтожалась, а лишь нѣсколько смягчалась

Въ общинѣ же зло не смягчалось, а принимало еще болѣе рѣзкія формы. Такъ какъ каждая коммуна составляла обособленную единицу, то явно партійныя тенденціи одного общиннаго совѣта не могли находить противовѣса въ дѣятельности другого совѣта, находившагося въ другомъ городѣ въ рукахъ противной партіи. Выборы по спискамъ на основѣ мажоритарной системы отличались тѣмъ болѣе вопіющей несправедливостью, что каждая община составляетъ единый избирательный округъ, избирающій отъ 7 до 31 члена совѣта или половину этого числа при каждомъ частичномъ обновленіи совѣта. Въ большинствѣ крупныхъ городовъ и во многихъ центрахъ средняго размѣра ни одна партія не располагала большинствомъ голосовъ, и всѣ мѣста во время перебаллотировокъ доставались какому нибудь меньшинству, часто даже и относительно не самому сильному.

Вся бѣда была въ перебаллотировкѣ, которая отдавала весь муниципальный совѣтъ на волю случая, или же ставила исходъ выборовъ въ зависимость отъ болѣе или менѣе допустимой избирательной сдѣлки. Если-бы въ составъ совѣта входили только представители дѣйствительнаго большинства, несмотря на существованіе значительнаго меньшинства избирателей другой партіи, то это можно было бы еще оправдать тѣмъ соображеніемъ, что должна же, дескать, власть принадлежать большинству; меньшинство, если бы оно даже имѣло своихъ представителей въ общинномъ совѣтѣ, все равно было-бы безсильно. Поэтому считалось неважнымъ обезпечить ему нѣсколько мѣстъ, которыя были бы для него совершенно безполезны. Но дѣло въ томъ, что не всегда совѣтъ являлся представителемъ дѣйствительнаго большинства. Чаще всего перебаллотировка вовсе не приводитъ къ такому результату; большинство, полученное во второмъ турѣ, отличается чисто искусственнымъ характеромъ, такъ какъ въ него входятъ составной частью голоса противниковъ.

Тамъ, гдѣ ни одна изъ партій не имѣла за собой большинства избирательнаго корпуса, признано было справедливымъ и необходимымъ дать каждой изъ политическихъ фракцій въ совѣтѣ представительство, строго пропорціональное ея силамъ, для того, чтобы временныя и случайныя избирательныя сдѣлки уступили мѣсто совмѣстному обсужденію вопросовъ, которое могло бы приводить представителей различныхъ партій къ свободнымъ и осмысленнымъ рѣшеніямъ. Таковъ былъ новый принципъ, введенный въ 1895 году и примѣненный только къ общиннымъ выборамъ. Даже въ томъ случаѣ, если при первой баллотировкѣ ни одной партіи не удалось получить абсолютнаго большинства голосовъ, перебаллотировокъ все таки не назначается. Второго го-

лосованія вовсе не существуетъ, и мѣста, которыхъ большинство не сумѣло завоевать сразу, распредѣляются между отдѣльными партіями пропорціонально количеству поданныхъ за каждую изъ нихъ голосовъ. Слѣдуетъ при этомъ замѣтить, что въ Бельгіи, благодаря силѣ партійныхъ организацій, каждый избиратель почти всегда вотируетъ за весь списокъ своей партіи, и что при господствѣ мажоритарной системы партійный списокъ проходитъ или проваливается цѣликомъ.

Такимъ образомъ, мажоритарная система сохранилась только въ такихъ коммунахъ, гдѣ объединенныя силы всѣхъ фракцій меньшинства слабѣе одной какой-нибудь опредѣленной партіи. Въ противномъ случаѣ полномочія распредѣляются пропорціонально числу голосовъ, поданныхъ за каждый списокъ кандидатовъ. Общинный избирательный законъ регулируетъ это распредѣленіе слѣдующимъ образомъ:

„Ст. 45. § 1. Распредѣленіе полномочій между допущенными избирательными списками производится такимъ образомъ, чтобы каждой партіи досталось столько мѣстъ, сколько разъ въ суммѣ поданныхъ за нее голосовъ заключается наименьшая цифра голосовъ, дающая право на мѣсто. Для этого соотвѣтствующія суммы поданныхъ за отдѣльные избирательные списки голосовъ дѣлятся на 1, 2, 3, 4, 5 и т. д., и полномочія предоставляются отдѣльнымъ партіямъ соотвѣтственно величинѣ получаемыхъ при этомъ дѣленіи частныхъ. Самое большое частное даетъ первое мѣсто, слѣдующее частное— второе мѣсто и такъ далѣе до тѣхъ поръ, пока не будутъ распредѣлены всѣ имѣющіяся въ наличности полномочія“.

Другими словами, вычисляется среднее число голосовъ, дающихъ право на одно полномочіе, и каждой партіи предоставляется столько полномочій, сколько разъ

это среднее число заключается въ общей массѣ полученныхъ партіей голосовъ.

Можно было опасаться, какъ бы это распредѣленіе полномочій между всѣми соперниками не разнуздало индивидуальныхъ аппетитовъ, не привело къ умноженію числа кандидатовъ и, такимъ образомъ, не принесло ущерба партіямъ, дѣйствительно заслуживающимъ этого названія. Во избѣжаніе такого нежелательнаго явленія придуманъ былъ „кворумъ“ (quorum), т. е. минимумъ полученныхъ голосовъ, дающій право на участіе въ распредѣленіи мандатовъ. Количество выставленныхъ кандидатуръ не имѣетъ при этомъ никакого значенія: „отдѣльныя кандидатуры разсматриваются, какъ самостоятельные избирательные списки“ (ст. 44, § 2). Но, въ силу статьи 44, § 3, главное избирательное бюро допускаетъ къ участію въ распредѣленіи полномочій только такіе коллективные или индивидуальные списки, за которые подано количество голосовъ, достигающее слѣдующихъ размѣровъ:

Третьей	части	голосовъ,	если	надо	избрать	менѣе	4 кандидат.:
Четвертой	„	„	„	„	„	отъ 4 до 6	„
Пятой	„	„	„	„	„	„ 7 „ 12	„
Шестой	„	„	„	„	„	свыше 12	„

По опредѣленіи количества полномочій, приходящихся на долю каждой партіи, бываетъ иногда необходимо сдѣлать выборъ между отдѣльными кандидатами даннаго партійнаго списка. Партія не всегда можетъ точно предвидѣть, каково будетъ количество поданныхъ за нее голосовъ; во избѣжаніе возможнаго риска, она старается выставить большее число кандидатовъ, чѣмъ сколько она надѣется провести, но не больше, чѣмъ имѣется вакантныхъ мѣстъ. Предположимъ, что партія выставила 8 кандидатовъ, а получаетъ только 4 мѣста.

Какіе изъ ея кандидатовъ считаются избранными? Это рѣшаетъ воля избирательнаго корпуса:

„Ст. 46. Полномочія, приходящіяся на долю какого-нибудь избирательнаго списка, предоставляются тѣмъ кандидатамъ этого списка, которые получили наибольшее количество голосовъ".

Какимъ же образомъ одинъ кандидатъ можетъ получить больше голосовъ, чѣмъ другой кандидатъ того же списка? На каждомъ избирательномъ бюллетенѣ имѣется надъ общимъ спискомъ клѣтка, называемая „заглавной", а рядомъ съ каждымъ именемъ другая клѣтка. Избиратель можетъ заполнить заглавную клѣтку, и въ такомъ случаѣ онъ вотируетъ за весь партійный списокъ. Но вмѣстѣ съ тѣмъ, голосуя за опредѣленную партію, онъ можетъ отмѣтить свое предпочтеніе одного или нѣсколькихъ отдѣльныхъ кандидатовъ своей партіи, главнымъ образомъ, на тотъ случай, если не всѣ кандидаты даннаго списка будутъ избраны и придется дѣлать между ними выборъ. Этотъ вотумъ „предпочтенія" выражается въ томъ, что избиратель зачеркиваетъ бѣлую точку рядомъ съ именемъ желательнаго или желательныхъ ему кандидатовъ. Наконецъ, избиратель можетъ „дѣлать винегретъ" (panacher), т. е. дѣлать выборъ между кандидатами всѣхъ партій; голосъ такого избирателя не увеличитъ силы ни одной изъ партій, да онъ и не думалъ высказаться за тотъ или иной списокъ. Его голосъ послужитъ только къ тому, чтобы, по вычисленіи приходящихся на долю каждой партіи мѣстъ, выдвинуть тѣхъ изъ кандидатовъ, которыхъ предпочитаютъ ихъ партійные единомышленники или избиратели вообще, и которые поэтому должны быть признаны избранными раньше другихъ кандидатовъ.

Такова система пропорціональнаго представительства,

принятая для общинныхъ выборовъ. Примѣненная впервые въ 1895 году, она была затѣмъ снова примѣнена въ 1899 году во время частичнаго обновленія общинныхъ совѣтовъ. Изъ 2.617 общинъ въ трехъ — меньше 100 жителей, и онѣ обходятся поэтому безъ выборнаго общиннаго совѣта; остальныя 2.614 коммунъ должны были выбрать 10.330 членовъ общинныхъ совѣтовъ. Изъ нихъ 3497 были избраны безъ борьбы, то есть безъ формальной избирательной процедуры. Остальныя двѣ трети избраны по спискамъ. Изъ нихъ 5.190 кандидатовъ получили абсолютное большинство голосовъ, а 1.632 были избраны по системѣ пропорціональнаго представительства. Послѣдняя примѣнена была въ 663 общинахъ, т. е. приблизительно при выборахъ четвертой части муниципалитетовъ и общинныхъ совѣтовъ королевства.

Укажемъ, наконецъ, что во избѣжаніе нарушенія установленной выборами пропорціи между членами совѣтовъ, часть которыхъ въ продолженіе 8 лѣтъ (срокъ полномочія) можетъ умереть или выйти въ отставку, законъ установилъ категорію запасныхъ членовъ. Кандидаты, получившіе наибольшее количество голосовъ послѣ избранныхъ кандидатовъ ихъ списка, считаются запасными членами: если гласный какой-нибудь партіи умираетъ или выходитъ въ отставку, то, до истеченія срока полномочій, онъ замѣщается первымъ запаснымъ гласнымъ, а въ его отсутствіе — вторымъ, третьимъ и т. д.

Съ 1895 года до 1899 года меньшинство оффиціально имѣло своихъ представителей только въ общинныхъ совѣтахъ. Въ провинціальныхъ собраніяхъ и въ парламентѣ оппозиція существовала, лишь благодаря дѣленію страны на округа, причемъ составъ партій въ парламентѣ только въ самой несовершенной степени отражалъ дѣйствительное соотношеніе силъ въ государ-

ствѣ. Случалось даже и такъ, что большинство въ парламентѣ представляло меньшинство избирательнаго корпуса.

Въ провинціяхъ права меньшинства до извѣстной степени охранялись властью высшей администраціи. Что же касается парламента, то очевидно, что законы непремѣнно должны издаваться представителями дѣйствительнаго большинства народа. Послѣ нѣсколькихъ министерскихъ кризисовъ, вызванныхъ трудностью правильнаго разрѣшенія поставленной задачи; несмотря на сопротивленіе нѣкоторыхъ депутатовъ, рисковавшихъ потерять мѣста или опасавшихся тѣхъ послѣдствій, къ которымъ могъ привести такой коренной переворотъ въ избирательномъ режимѣ Бельгіи; послѣ неудачной попытки Ванъ-ден-Перебома,—пропорціональное представительство, въ концѣ-концовъ, восторжествовало, и притомъ въ болѣе полной и цѣльной формѣ, чѣмъ въ какой бы то ни было другой странѣ, и даже—чѣмъ при другихъ бельгійскихъ выборахъ.

Послѣ продолжительныхъ дебатовъ законопроектъ, выработанный министерствомъ Сметъ-де-Найера, Ванъ-ден-Гейвеля и де-Трооза, былъ принятъ обѣими палатами почти безъ всякихъ измѣненій. По новому закону для парламентскихъ выборовъ вводится система, во многихъ пунктахъ отличающаяся отъ порядка, примѣняемаго при общинныхъ выборахъ. Общая черта обѣихъ этихъ системъ заключается въ томъ, что въ обоихъ случаяхъ мандаты распредѣляются соотвѣтственно частнымъ, получающимся отъ дѣленія количества голосовъ, полученнаго отдѣльными избирательными списками. Но онѣ различаются между собою въ трехъ пунктахъ.

1) Избиратель можетъ заполнить только одну клѣтку; это нѣчто въ родѣ одноименныхъ выборовъ, посредствомъ

которыхъ устанавливается равенство между избирателемъ малаго округа и большого округа. Избиратель можетъ заполнить или заглавную клѣтку, или боковую клѣтку, рядомъ съ именемъ одного только кандидата какого-нибудь списка. Голосованіе за кандидатовъ различныхъ избирательныхъ списковъ здѣсь не допускается, даже въ томъ случаѣ, если избранію подлежатъ нѣсколько депутатовъ: „дѣлать винегретъ“ воспрещается. Нѣкоторые усмотрѣли въ этомъ запрещеніи panachage'a посягательство на свободу избирателя. Но авторы проекта, напротивъ, полагали, что избиратель при голосованіи долженъ выразить свое политическое убѣжденіе, а не предпочтеніе тому или иному лицу. Впрочемъ, въ Бельгіи партійная организація и дисциплина достигли такого развитія, что лишь самое незначительное число гражданъ стоитъ внѣ партій. Съ другой стороны, panachage могъ бы совершенно извратить систему пропорціональнаго представительства, предоставляя на волю случая или котерій выборъ депутатовъ, имена которыхъ брались бы изъ различныхъ избирательныхъ списковъ.

Теперь не трудно опредѣлить избирательную силу партій, съ которой приходится считаться при распредѣленіи мандатовъ: для каждой изъ нихъ эта сумма получается отъ сложенія числа голосовъ, поданныхъ за весь списокъ (заполненіемъ заглавной клѣтки), съ числомъ голосовъ, поданныхъ за отдѣльныхъ кандидатовъ этого списка (боковыя клѣтки). Установивъ общее количество поданныхъ за каждую партію голосовъ, приступаютъ къ пропорціональному распредѣленію между ними мандатовъ. Когда эта первая операція закончена, отыскиваютъ по избирательнымъ спискамъ каждой партіи тѣхъ кандидатовъ, которымъ должны быть предоставлены выпавшія на долю ихъ партіи мѣста.

При опредѣленіи очереди кандидатовъ каждаго списка пришлось считаться съ положеніемъ политическихъ партій въ Бельгіи. Въ каждомъ парламентскомъ избирательномъ округѣ существуетъ политическая ассоціація, чего, конечно, нѣтъ въ каждой отдѣльной общинѣ. Въ виду этого выбору опредѣленной политической ассоціаціи придали значеніе какъ бы первой стадіи избирательной процедуры. Нѣчто подобное существуетъ и въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки, гдѣ законы нѣкоторыхъ штатовъ регулируютъ избирательную процедуру, которой должны слѣдовать „конвенты“ при выставленіи кандидатовъ. Въ Бельгіи кандидатъ въ депутаты долженъ быть выставленъ, по крайней мѣрѣ, сотней избирателей. Это, такъ сказать, „крестные отцы“ кандидата. Дѣйствуя въ силу довѣрія къ нимъ партіи, эти избиратели лучше кого бы то ни было могутъ установить желательный порядокъ, въ которомъ должны слѣдовать кандидаты на тотъ случай, если будутъ избраны не всѣ члены списка. И соотвѣтственно своей оцѣнкѣ отдѣльныхъ кандидатовъ они вносятъ ихъ въ партійный избирательный списокъ въ извѣстномъ порядкѣ.

Долженъ ли установленный ими порядокъ считаться непреложнымъ? Вѣдь легко можетъ случиться, что „крестные отцы“ или, вѣрнѣе, мѣстный избирательный комитетъ, невѣрно истолковывая волю своей партіи или расходясь съ общественнымъ мнѣніемъ, придадутъ одному какому-нибудь политическому оттѣнку слишкомъ большое значеніе или даже первенствующее мѣсто, котораго онъ въ дѣйствительности не имѣетъ. Въ такомъ случаѣ избирательный корпусъ имѣетъ возможность измѣнить этотъ порядокъ, и для этого-то именно и предназначены боковыя клѣтки рядомъ съ именемъ каждаго кандидата. Если количество поданныхъ за отдѣль-

наго кандидата голосовъ явно обнаруживаетъ волю избирателей, то въ такомъ же смыслѣ измѣняется и порядокъ предпочтительности кандидатовъ. Если окажется, что какой-нибудь кандидатъ лично получилъ количество голосовъ, равное цифрѣ избирательнаго „частнаго“, то онъ признается избраннымъ. Однако это случается очень рѣдко.

2) Второе различіе въ примѣненіи системы пропорціональнаго представительства къ законодательнымъ и общиннымъ выборамъ заключается въ условіи „кворума“.

Въ законѣ не устанавливается никакого минимума голосовъ, необходимаго для допущенія кандидата къ участію въ распредѣленіи мандатовъ. Единственнымъ ограниченіемъ является естественный „кворумъ“, то есть избирательное „частное“. Очевидно, что общая сумма поданныхъ за какой-нибудь избирательный списокъ голосовъ должна, по крайней мѣрѣ, равняться этому избирательному „частному“ для того, чтобы выставленные въ немъ кандидаты могли заявлять притязаніе на какое-нибудь мѣсто. Въ такомъ случаѣ эта цифра признается достаточной, даже если она ниже третьей или шестой части голосовъ, поданныхъ въ данномъ округѣ. Правительству хотѣлось также внести въ законъ о парламентскихъ выборахъ пунктъ, устанавливающій нѣсколько уменьшенный минимумъ, но палата отказалась послѣдовать за нимъ по этому пути.

3) Третье различіе, самое важное съ точки зрѣнія представительства меньшинства, заключается въ томъ, что эта система при общинныхъ выборахъ примѣняется только взамѣнъ перебаллотировки, т. е. лишь въ тѣхъ случаяхъ, если ни одна партія не располагаетъ большинствомъ. Напротивъ, при выборахъ сенаторовъ и депутатовъ система пропорціональнаго представительства

примѣняется постоянно. Это необходимо для того, чтобы общіе результаты выборовъ не оказались извращенными. Палата, въ которой одни члены точно представляли бы различныя партіи, существующія въ ихъ округахъ, а другіе отражали бы распредѣленіе силъ въ остальныхъ округахъ невѣрно, не могла бы служить точнымъ отраженіемъ политическаго состоянія націи. И, благодаря такому сложенію разнородныхъ величинъ, вся реформа, въ концѣ-концовъ, не достигла бы своей цѣли.

Для болѣе удобнаго примѣненія пропорціональнаго представительства во всѣхъ административныхъ округахъ, нѣсколько мелкихъ округовъ, избиравшихъ только по одному или по два депутата, соединялись въ одинъ. За исключеніемъ одного округа, который назначаетъ двухъ депутатовъ, всѣ остальные округа имѣютъ, по крайней мѣрѣ, по три депутата для того, чтобы у меньшинства было больше шансовъ достигнуть избирательнаго „частнаго". Такъ какъ число сенаторовъ вдвое меньше числа депутатовъ, то нѣсколько округовъ, самостоятельныхъ при депутатскихъ выборахъ, сливаются вмѣстѣ для сенатскихъ выборовъ, опять-таки съ тою цѣлью, чтобы дать меньшинству возможность провести своихъ кандидатовъ.

Результаты этой системы были столь удачны, что въ настоящее время начинается движеніе въ пользу примѣненія ея къ мѣстнымъ выборамъ. Нѣкоторые, напротивъ, полагаютъ, что въ виду различнаго характера тѣхъ и другихъ выборовъ, введеніе въ обоихъ случаяхъ одинаковой избирательной процедуры было бы столь же неудобно, какъ и уравненіе условій избирательнаго ценза.

Введеніе пропорціональнаго представительства повлекло за собой пониженіе правительственнаго большинства въ обѣихъ палатахъ; до этого времени оно со

ставляло или даже превышало двѣ трети голосовъ. Однако и въ сенатѣ, и въ нижней палатѣ католическая партія и теперь сохранила большинство, достаточно сильное для того, чтобы обезпечить устойчивость правительства.

Благодаря системѣ пропорціональнаго представительства, соціалистамъ удалось провести кандидатовъ своей партіи въ 210 общинныхъ совѣтахъ изъ 2.600; и эти общины далеко не самыя незначительныя. Изъ 301 города или общины, насчитывающихъ свыше 5.000 жителей (всего 3.344,875 человѣкъ):

162	общины	съ 1.178.636	жителями	управляются	католиками.
68	общинъ	„ 824.935	„	„	либералами.
10	„	„ 97.094	„	„	католиками и либералами.
29	„	„ 272.290	„	„	радикалами и соціалистами.
19	„	„ 208.299	„	„	соціалистами
13	„	„ 763.031	„	„	тремя партіями почти въ равной силѣ: сюда относятся Брюссель, Гентъ и Льежъ (Люттихъ) *).

Соціалисты захватили въ свои руки муниципалитеты, главнымъ образомъ, въ провинціяхъ Льежской (Люттихской) и Гено (Геннегау).

*) По даннымъ, приводимымъ Вандевельде. Sociale Praxis VIII, стр. 431.

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Испанія.

Между мѣстными выборами и парламентскими выборами здѣсь существуетъ двоякое различіе.

Первое касается состава избирательнаго корпуса.

Избирательными правами въ различной степени пользуются граждане мужескаго пола, достигшіе 25-лѣтняго возраста и проживающіе 2 года на одномъ мѣстѣ (лица, прибѣгающія къ общественной благотворительности, исключаются). Эти-то избиратели и выбираютъ членовъ общинныхъ и провинціальныхъ совѣтовъ и депутатовъ.

Однако не они одни выбираютъ депутатовъ. Всеобщей подачей голосовъ избирается по одному депутату на каждые 50.000 жителей. Но, кромѣ того, спеціальныя избирательныя коллегіи назначаютъ добавочныхъ депутатовъ по одному на 5.000 жителей. Сюда относятся университеты, экономическія общества „Друзей страны“, торговыя, промышленныя и сельско-хозяйственныя палаты. Такимъ образомъ, представительство интересовъ въ палатѣ депутатовъ пробило брешь, которой оно не могло пробить себѣ въ мѣстныя собранія.

Представительство меньшинства въ общинныхъ совѣтахъ было введено раньше, чѣмъ въ парламентѣ и провинціальныхъ совѣтахъ *). Впрочемъ, оно примѣ-

*) Bulletin de la Société de législation comparée, т. XVI. стр. 76—506.

няется неодинаково въ законодательныхъ собраніяхъ и въ органахъ мѣстнаго самоуправленія. При выборахъ въ провинціальные и муниципальные совѣты примѣнена система ограниченнаго вотума, при выборахъ же въ палату депутатовъ ограниченный вотумъ комбинируется съ собирательнымъ *). При выборахъ въ мѣстныя учрежденія всегда примѣняется система избирательныхъ списковъ; при выборахъ въ палату система списковъ, безъ которой не можетъ быть рѣчи объ ограниченномъ вотумѣ, примѣняется только въ 24 округахъ, а именно, въ большихъ городахъ. Послѣ введенія всеобщаго избирательнаго права число избирателей поднялось до $22,_{58}\%$ общаго числа населенія.

Какъ неопровержимо доказалъ Лефевръ-Понталисъ **), Испанія представляетъ намъ самый печальный примѣръ избирательныхъ мошенничествъ и нарушенія тайны голосованія.

---

*) Ограниченный вотумъ и собирательный вотумъ—особыя формы пропорціональнаго представительства. Ограниченный вотумъ заключается въ томъ, что избиратели какого-нибудь округа могутъ вотировать за меньшее число кандидатовъ, чѣмъ сколько приходится на данный округъ депутатовъ (напр., за двухъ изъ трехъ); разница достается меньшинству (въ нашемъ примѣрѣ одинъ депутатъ).—Собирательный вотумъ заключается въ томъ, что каждому избирателю предоставляется столько голосовъ, сколько округъ долженъ выбрать депутатовъ; такимъ образомъ, меньшинство (въ округѣ, выбирающемъ трехъ депутатовъ), будучи вдвое малочисленнѣе большинства, подастъ за одного своего кандидата столько же голосовъ, сколько получитъ каждый изъ двухъ кандидатовъ большинства. Обѣ эти системы представляютъ неудачныя формы пропорціональнаго представительства. *Прим. перевод.*

**) Les élections en Europe à la fin du XIX siècle, стр. 259 и сл.

ГЛАВА ШЕСТАЯ.

Франція.

Среди сосѣднихъ странъ, да и вообще въ Европѣ, господствующая во Франціи избирательная система поражаетъ насъ своей простотой: всеобщее и равное, прямое и тайное избирательное право одинаково примѣняется здѣсь, безъ малѣйшихъ отклоненій, при всѣхъ выборахъ: парламентскихъ, департаментскихъ и муниципальныхъ. Эта система введена была во Франціи въ 1848 году подъ вліяніемъ рѣзкой реакціи противъ предшествовавшаго режима. Вопреки тому, что произошло въ другихъ странахъ, какъ, напримѣръ, въ Германіи, правительство не могло впослѣдствіи отнять тѣ уступки, которыя были у него вырваны народомъ въ смутный періодъ, или, точнѣе,—оно съ изумительнымъ искусствомъ постаралось воспользоваться исключительно въ своихъ интересахъ тѣми выгодами, которыя вытекали для него изъ неопытности и громадныхъ размѣровъ избирательнаго корпуса.

Замѣтимъ при этомъ, что Франція является одной изъ немногихъ странъ, гдѣ сохранились еще октруа, эта почти повсюду уничтоженная помѣха для развитія городовъ. Съ извѣстнымъ основаніемъ можно утверждать, что въ коммунѣ, въ которой существуютъ октруа, въ несеніи расходовъ на мѣстныя нужды участвуютъ, а

слѣдовательно, и могутъ требовать себѣ избирательныхъ правъ, не одни лишь граждане, обладающіе извѣстнымъ минимальнымъ доходомъ. До изданія закона 1899 года, понизившаго пошлину на ввозимые въ города гигіеническіе напитки (что повлекло для Парижа уменьшеніе доходовъ на 35 милліоновъ франковъ), октруа давали столицѣ 155 милліоновъ ежегодно.

Итакъ, въ основѣ французской избирательной системы лежитъ всеобщее избирательное право, котораго лишены, впрочемъ, женщины, несовершеннолѣтніе и другія категоріи неправоспособныхъ. Во Франціи одинъ избиратель приходится на $3._{67}$ жителей, а всѣ вообще избиратели составляютъ $27,_{23}\%$ населенія, тогда какъ въ Бельгіи одинъ избиратель приходится на $4,_{7}$ жителей, а общее число избирателей равняется 21% всего населенія (эта разница объясняется, главнымъ образомъ, болѣе высокимъ возрастомъ, который въ Бельгіи требуется отъ избирателей).

Во Франціи существуетъ только одно представительное собраніе, которое избирается не по той системѣ, по которой избираются палата и муниципальные и департаментскіе совѣты: это—сенатъ.

Въ то время, какъ всѣ остальные выборы производятся на основѣ прямой подачи голосовъ, верхняя палата избирается на основѣ двухстепенныхъ, а отчасти даже трехстепенныхъ выборовъ.

Въ самомъ дѣлѣ, сенатскій избирательный корпусъ состоитъ изъ лицъ, имѣющихъ выборныя полномочія, какъ депутаты, и члены генеральныхъ и окружныхъ совѣтовъ, и изъ делегатовъ отъ муниципальныхъ совѣтовъ. Каждый муниципальный совѣтъ назначаетъ извѣстное число делегатовъ, болѣе или менѣе пропорціональное числу его членовъ. Этихъ делегатовъ приблизительно въ двадцать разъ

больше, чѣмъ остальныхъ сенатскихъ выборщиковъ *). Съ 1884 года ихъ насчитывается около 76.000, тогда какъ членовъ окружныхъ совѣтовъ 3.529, членовъ генеральныхъ совѣтовъ 3.081, а депутатовъ 580. Такимъ образомъ, если имѣть въ виду самую крупную составную часть сенатскаго избирательнаго корпуса, то можно сказать, что сенатъ избирается на основѣ трехстепенныхъ выборовъ.

Депутаты же избираются на основѣ прямыхъ выборовъ.

Укажемъ еще на нѣкоторыя другія различія въ составѣ обѣихъ палатъ.

1. Палата депутатовъ обновляется цѣликомъ черезъ каждые четыре года. Сенатъ подлежитъ частичному обновленію по третямъ черезъ каждые три года; такимъ образомъ, сенаторы избираются на 9 лѣтъ.

2. Число сенаторовъ неизмѣнно установлено въ 300 человѣкъ; число депутатовъ измѣняется съ ростомъ населенія.

3. Сенаторы избираются по системѣ департаментскихъ списковъ.

4. Депутаты избираются исключительно на основѣ одноименныхъ выборовъ.

Эти правила существовали не всегда.

До 1884 года, въ силу основныхъ законовъ, четвертая часть сената, а именно 75 сенаторовъ считались несмѣняемыми и выбирались путемъ кооптаціи. Съ этого же года званіе несмѣняемыхъ сенаторовъ было уничтожено на будущее время; теперь ихъ остается очень немного (9 человѣкъ).

Что же касается палаты депутатовъ, то уже статья

*) См. Oscar Pyfferoen, Du Sénat en France et dans les Pays-Bas, Bruxelles, 1892, стр. 25.

14 органическаго закона 30 ноября 1875 года установила, чтобы члены ея избирались по системѣ индивидуальныхъ выборовъ. Въ 1885 году палата была избрана по системѣ избирательныхъ списковъ, а въ 1889 году, по партійнымъ соображеніямъ, возстановлена была система одноименныхъ выборовъ.

Каждый округъ, населеніе котораго меньше 100.000 жителей, имѣетъ право на избраніе одного депутата, а округа, населеніе которыхъ превышаетъ эту цифру, имѣютъ право на избраніе депутата отъ каждыхъ 100.000 жителей, но для этого они разбиваются на избирательные участки съ населеніемъ ниже 100.000 человѣкъ.

На дѣлѣ при распредѣленіи депутатскихъ мѣстъ наблюдается вопіющая неравномѣрность. Такъ, округъ Барселонетъ имѣетъ только 15.477 жителей, а 3-й округъ Со (Sceaux, пригородъ Парижа) — 132.340 жителей, причемъ и тотъ, и другой одинаково избираютъ по одному депутату. Въ одномъ и томъ же городѣ Ліонѣ, который раздѣляется на 9 избирательныхъ округовъ, одинъ изъ округовъ имѣетъ 35.111 жителей, а другой— 105.808.

Понятно, что эта неравномѣрность отражается на конечныхъ результатахъ выборовъ. За 10 депутатовъ подано было отъ 2.507 до 3.730 голосовъ. А во многихъ другихъ округахъ кандидаты, получившіе гораздо большее число голосовъ, оказывались неизбранными. Десять депутатовъ собравшихъ наивысшую цифру голосовъ, имѣли отъ 13.613 до 16.831 гол. *).

Моммартъ указываетъ на слѣдующіе результаты одноименныхъ выборовъ во Франціи: избирательный подкупъ, господство частныхъ интересовъ, узость политическихъ

---

* Jean Mommaert, Le scrutin uninominal en France. Revue Catholique de droit, III, стр. 294—212 и 277—285.

идей, раздробленіе политическихъ силъ. Къ этому надо прибавить абстенціонизмъ; число воздержаній отъ голосованія доходитъ до 22—37% общаго числа лицъ, внесенныхъ въ избирательные списки. Если ко всему этому прибавить правило, по которому къ участію въ перебаллотировкѣ допускаются всѣ кандидаты перваго тура и даже новые кандидаты, и что избраннымъ считается тотъ, кто при баллотировкахъ получитъ простое большинство, то легко можетъ случиться, что политическое представительство страны окажется совершенно извращеннымъ. Въ первомъ округѣ Нэвэра во время перебаллотировки 22 мая 1899 года избраннымъ оказался депутатъ, получившій 4.824 голоса при 17.587 вотирующихъ и 23.678 внесенныхъ въ списки избирателей.

Немудрено, что число сторонниковъ пропорціональнаго представительства во Франціи все возрастаетъ. Впрочемъ, суровой критикѣ со стороны реакціонныхъ партій въ настоящее время подвергается вся современная организація всеобщаго избирательнаго права. Такъ, нѣкій господинъ Виллэ утверждаетъ, что уровень парламента все понижается, и что составъ депутатовъ становится все посредственнѣе *). Онъ требуетъ исключенія недостойныхъ и лицъ, прибѣгающихъ къ общественной благотворительности или не имѣющихъ постояннаго и прочнаго мѣстожительства.

Укажемъ еще изъ числа рекомендуемыхъ реформъ введеніе обязательнаго голосованія. Эта реформа отстаивалась многими публицистами, Эйхталемъ **) и другими, и въ этомъ смыслѣ вносились даже предложенія въ

*) См. статью Моммарта: Les idees électorales en France въ Revue Catholique de droit, III стр. 12—9.

**) La crise de la souveraineté nationale et du suffrage universel, Revue politique et parlémentaire, X, стр. 499.

парламентъ *). Обязательность голосованія, которой пока еще не существуетъ для массы избирателей, примѣняется уже къ муниципальнымъ делегатамъ, входящимъ въ сенатскій избирательный корпусъ. Послѣдніе, подъ угрозой денежнаго штрафа, обязаны присутствовать при всѣхъ баллотировкахъ. Зато они получаютъ прогоны, которые не выдаются обыкновеннымъ избирателямъ: ихъ приходится выдавать сенатскимъ избирателямъ въ виду того, что баллотировка происходитъ въ главномъ городѣ департамента. Выборы же депутата всегда происходятъ въ коммунѣ.

* * *

Система выборовъ по спискамъ, отмѣненная при законодательныхъ выборахъ, сохранилась при мѣстныхъ, а именно, при общинныхъ выборахъ.

Муниципальные совѣты, подобно палатѣ депутатовъ, избираются на 4 года и обновляются цѣликомъ. Генеральные же и окружные совѣты избираются на 6 лѣтъ, причемъ черезъ каждые 3 года обновляется половина ихъ состава.

Французское законодательство не знаетъ различія между городомъ и селомъ ни въ административномъ отношеніи, ни въ отношеніи избирательныхъ правъ или избирательной процедуры. Здѣсь господствуетъ полное единообразіе. „Коммуны могутъ быть богатыми или бѣдными, промышленными или торговыми, скромными деревушками или крупными городскими центрами, — словомъ, фактически онѣ сильно отличаются одна отъ другой. Но юридически онѣ поставлены въ одинаковое положеніе, благодаря единству законодательства, изъ

*) Между прочимъ, націоналистомъ Готье де Кланьи 26 іюня 1895 г. (см. также Documents Parlémentaires, за тотъ же годъ, n° 1365 и Debats Parlémentaires, стр. 1680).

котораго вытекаютъ тождественныя правила и однообразная организація" *).

Въ каждой общинѣ существуетъ муниципальный совѣтъ, а также мэръ и его товарищи, избираемые совѣтомъ изъ своей среды тоже на четыре года. Засѣданія муниципальнаго совѣта, происходящія подъ предсѣдательствомъ мэра, публичны.

Компетенція муниципальнаго совѣта, носящая чисто мѣстный характеръ, отнюдь не распространяется на дѣла, представляющія общій интересъ. До 1884 года онъ могъ обсуждать вопросы о чрезвычайныхъ налогахъ или о заключеніи займовъ только въ составѣ, пополненномъ путемъ присоединенія къ нему наиболѣе крупныхъ плательщиковъ общины въ количествѣ, равномъ числу членовъ муниципальнаго совѣта. Демократія прорвала эту слабую плотину. Теперь для муниципальныхъ совѣтовъ оставлена еще двойная узда, и чрезвычайно прочная: это вмѣшательство верховной власти и монархическая власть мэра.

Въ законѣ подробно перечисляются всѣ тѣ случаи, въ которыхъ постановленія муниципальнаго совѣта нуждаются въ утвержденіи со стороны префекта или центральной власти: это — отчужденіе или сдача въ аренду общиннаго имущества, общественныя работы, проведеніе улицъ, налоги выше извѣстнаго размѣра, займы, октруа.

Бюджетъ, выработанный мэромъ, вотируется муниципальнымъ совѣтомъ, но окончательно утверждается префектомъ, который можетъ почти свободно вносить въ него измѣненія. Законъ устанавливаетъ цѣлый рядъ (двадцать категорій) обязательныхъ расходовъ, причемъ

---

*) Jean Imbart de la Tour, Décentralisation et liberté de la commune. Revue politique et parlémentaire, 22, стр. 78.

это перечисленіе не имѣетъ ограничительнаго характера. Если въ бюджетъ не внесены предписанные закономъ расходы, и если по какимъ-нибудь соображеніямъ префектъ находитъ бюджетъ несогласнымъ съ закономъ, то онъ просто измѣняетъ его. Коммуна можетъ вести тяжбу, даже въ качествѣ отвѣтчика, только съ разрѣшенія префекта.

Поэтому г. Ококъ могъ сказать, что права префекта громадны, а власть его имѣетъ рѣшающее значеніе. Это выяснится для насъ еще лучше, когда мы будемъ говорить о власти мэра. Если совѣтъ вздумаетъ оказывать упорное сопротивленіе префекту, то послѣдній можетъ пріостановить его засѣданія на мѣсяцъ и даже добиться его распущенія декретомъ президента республики.

Мэръ стоитъ во главѣ муниципальной администраціи, причемъ товарищи его вовсе не составляютъ вмѣстѣ съ нимъ одной коллегіи. Мэръ можетъ уступить имъ часть своихъ правъ. Ни мэръ, ни его товарищи не являются профессіональными чиновниками. Это — ставленики партій. По закону они не получаютъ вознагражденія, а могутъ только требовать возмѣщенія произведенныхъ ими расходовъ.

Итакъ, муниципальная администрація поручается одному мэру: онъ завѣдуетъ общинными имуществами и доходными статьями, управляетъ муниципальными заведеніями, слѣдитъ за общественными работами и представляетъ коммуну въ гражданскомъ отношеніи. Во всѣхъ этихъ отношеніяхъ онъ является агентомъ, исполняющимъ постановленія общиннаго совѣта. Онъ назначаетъ большую часть муниципальныхъ служащихъ, за исключеніемъ полицейскихъ чиновъ или городскихъ сержантовъ, которые считаются агентами центральной власти, народныхъ учителей, лѣсничихъ и общиннаго

сборщика податей. Съ момента своего избранія и во все время отправленія своихъ функцій мэръ фактически занимаетъ по отношенію къ муниципальному совѣту независимое положеніе: совѣтъ можетъ выразить ему порицаніе, но не смѣстить его. Только префектъ имѣетъ право временно или окончательно устранить мэра и его товарищей отъ должности и даже назначить на мѣсто мэра спеціальнаго комиссара.

Мэръ одновременно является и главой муниципальной администраціи, и агентомъ центральной власти. Въ качествѣ такового, онъ вполнѣ подчиненъ префекту. На обязанности его лежитъ исполненіе законовъ и декретовъ въ коммунѣ.

Мэру принадлежитъ завѣдываніе полиціей; онъ единолично составляетъ всѣ полицейскіе уставы, касающіеся общественнаго порядка, безопасности или народнаго здравія, уличнаго движенія, причемъ префектъ въ теченіе мѣсячнаго срока можетъ отмѣнить ихъ. Онъ дѣлаетъ распоряженія относительно очистки и освѣщенія города и можетъ запретить публичныя процессіи. Во всѣхъ этихъ отношеніяхъ дѣятельность его ускользаетъ отъ контроля муниципальнаго совѣта, такъ какъ здѣсь дѣло идетъ уже не только объ исключительно коммунальныхъ интересахъ. Эти обширныя полицейскія права мэра остались за нимъ отъ тѣхъ временъ, когда мэры назначались главой государства. Когда назначеніе мэровъ замѣнено было избраніемъ, то государство не взяло назадъ тѣхъ полицейскихъ функцій, которыя оно въ свое время предоставило начальнику общины.

Есть люди, которые сожалѣютъ объ этомъ *). До сихъ

*) См. ст. депутата Graux, La police à Paris et la reorganisation de la police parisienne, въ Revue Politique et Parlémentaire, VIII, стр. 69.

норъ въ полицейскомъ отношеніи муниципалитетъ—это мэръ.

Если дѣятельность мэра не соотвѣтствуетъ закону, то префектъ можетъ принять принудительныя мѣры и даже взять на себя его роль или поручить ее спеціальному комиссару. Префекту принадлежитъ высшая власть надъ коммуной и право „вето", такъ что онъ можетъ отмѣнить постановленія мэра и, въ силу предоставленной ему власти, замѣнить ихъ своими собственными.

Французская коммунальная организація совершенно исключаетъ мѣстные уставы и настолько ограничиваетъ автономію муниципальной администраціи, что общинный совѣтъ можетъ только принимать постановленія, а исполненіе принятыхъ имъ постановленій принадлежитъ органамъ государственной власти.

Въ нѣсколькихъ крупныхъ городахъ, какъ Парижъ, Ліонъ, Алжиръ, государство въ полицейскомъ отношеніи приняло особыя мѣры предосторожности. Нѣкоторое объясненіе этого обстоятельства мы находимъ въ словахъ Мориса Блока *): „Въ небольшихъ коммунахъ государство безъ особеннаго неудобства можетъ предоставить мэрамъ широкую власть, такъ какъ ихъ неповиновеніе не будетъ имѣть важнаго значенія. Не такъ обстоитъ дѣло съ крупными центрами; здѣсь необходима вооруженная сила для охраны порядка, а въ революціонный періодъ, если-бы городъ очутился въ рукахъ людей какой-нибудь партіи, эта сила могла-бы быть направлена противъ государства... Прибавимъ къ этому, что чѣмъ городъ больше, чѣмъ разнообразнѣе его интересы, выходящіе за городскіе предѣлы, чѣмъ шире кругъ его вліянія, тѣмъ важнѣе, чтобы во главѣ полиціи стояли опытные и спеціально подготовленные къ своему

*) La police et l' autorité municipale. Rev. pol. et parl., I. стр. 374.

дѣлу люди. Особенно важно это въ столицахъ... Въ столицѣ сосредоточены высшіе законодательные, исполнительные и судебные органы, а также учрежденія общегосударственной важности,—и этому то обстоятельству столица обязана своимъ величіемъ и славой. Здѣсь расходуется болѣе половины государственнаго бюджета". Въ столицахъ находятся также иностранныя посольства, подлежащія охранѣ части иностранной территоріи, помѣщенія парламента и органовъ исполнительной власти. „А въ наше время больше, чѣмъ въ какое-либо другое, приходится считаться съ возможностью бунтовъ, безпорядковъ и революцій".

Въ Ліонѣ по закону 19 іюня 1851 года, подтвержденному закономъ 1881 года, управленіе полиціей поручается префекту Ронскаго департамента, причемъ дѣйствія его не подлежатъ контролю муниципальнаго совѣта. Расходы на Ліонскую полицію вносятся въ бюджетъ министерства внутреннихъ дѣлъ; городъ Ліонъ также участвуетъ въ этихъ расходахъ, ежегодно внося извѣстную сумму, но начальникомъ полиціи является здѣсь префектъ, представитель центральной власти. Такимъ образомъ, Ліонъ фактически имѣетъ государственную полицію.

Въ Парижѣ полиція носитъ скорѣе смѣшанный характеръ. Въ столицѣ наряду съ префектомъ Сенскаго департамента имѣется префектъ полиціи, назначаемый правительствомъ и совершенно независимый отъ муниципальной администраціи. Здѣсь государство даетъ городу субсидію. Бюджетъ подлежитъ принятію муниципальнымъ совѣтомъ. Въ 1896 году общій расходъ на полицію составлялъ 32.226.131 франкъ, изъ которыхъ государство внесло 11.094.090 франковъ. Расходы на полицейскій персоналъ почти исключительно ложатся на городъ.

ГЛАВА СЕДЬМАЯ.

Италія.

Какъ политическое, такъ и административное избирательное право (эти именно термины употребляются въ законѣ и оффиціальныхъ документахъ) обусловлены слѣдующими требованіями. Избиратель долженъ:

1. Имѣть 21 годъ отъ роду и быть мужескаго пола (совершеннолѣтніе мужчины составляютъ 28% всего населенія).

2. Обладать гражданскими и политическими правами и принадлежать къ итальянской національности.

3. Умѣть читать и писать (исключеніе безграмотныхъ лишаетъ въ Италіи избирательнаго права 60% взрослаго населенія).

4. Не прибѣгать къ общественной благотворительности и не находиться на дѣйствительной военной службѣ.

5. Имѣть опредѣленное мѣстожительство въ продолженіе, по крайней мѣрѣ, 6 мѣсяцевъ.

Кромѣ того, необходимо удовлетворять одному изъ установленныхъ закономъ требованій образовательнаго или имущественнаго ценза. Условія образовательнаго ценза одинаковы для политическаго и административнаго (мѣстнаго) избирательнаго права, а условія имущественнаго ценза ниже для мѣстныхъ избирателей.

Итальянскій законодатель полагалъ, что всякій по-

литическій избиратель a fortiori долженъ пользоваться избирательными правами на мѣстныхъ выборахъ. Парламентская комиссія, хотя и думала, что парламентская и мѣстная избирательная система должны быть построены на различныхъ основаніяхъ, тѣмъ не менѣе подчеркивала ту мысль, что человѣкъ, признанный способнымъ рѣшать государственные вопросы, очевидно, во всякомъ случаѣ въ состояніи будетъ высказываться и по вопросамъ мѣстной администраціи.

Образовательный цензъ признается главнымъ элементомъ, когда дѣло идетъ о предоставленіи гражданамъ политическаго избирательнаго права. Напротивъ, при мѣстныхъ выборахъ преобладаютъ избиратели, удовлетворяющіе требованіямъ имущественнаго ценза. Это различіе концепцій носитъ у итальянскаго законодателя вполнѣ обдуманный характеръ *).

Для мѣстной администраціи въ еще большей степени, чѣмъ для государственнаго управленія, признано было справедливымъ взять за основное правило англійскій принципъ: No taxation—no representation (безъ платежа налоговъ нѣтъ представительства). Кто ничего не платитъ, говоритъ Корсо въ своемъ комментаріи, тотъ не заинтересованъ въ общинной администраціи, а кто въ ней не заинтересованъ, тотъ не имѣетъ права ни прямо, ни косвенно принимать въ ней какое-либо участіе.

Это воззрѣніе настолько согласно съ итальянскими традиціями, что даже въ періоды революціоннаго кризиса никто не помышлялъ объ установленіи всеобщаго избирательнаго права. Первый законъ относительно общественной администраціи, законъ Рикасоли, изданный во

*) La nuova Legge communale e provinciale commentata da Alessandro Corso. Napoli, 1890, стр. 98.

Флоренціи послѣ войны за независимость Италіи, предоставлялъ избирательныя права всѣмъ гражданамъ, уплачивавшимъ прямые общинные налоги. Эта система дѣйствовала въ Тосканѣ до 1865 года и давала прекрасные результаты. Послѣдующіе законопроекты приняли ту же систему, а когда былъ выработанъ законъ 1889 года, то авторы его опять-таки остановились на цензитарной системѣ, причемъ на этотъ разъ къ цензитарнымъ избирателямъ присоединены были избиратели, удовлетворявшіе условіямъ образовательнаго ценза и уже допущенные къ участію въ парламентскихъ выборахъ.

I. Избиратели съ образовательнымъ цензомъ.—Относительно этой категоріи избирателей статья 20 закона о коммунальныхъ и провинціальныхъ выборахъ 10 февраля 1889 года прямо ссылается на статью 2-ую политическаго избирательнаго закона 24 сентября 1882 года. Одна особенность уцѣлѣла: отъ муниципальнаго избирателя съ образовательнымъ цензомъ требуется годъ проживанія въ предѣлахъ общины; отъ политическихъ избирателей, равно какъ и отъ избирателей съ имущественнымъ цензомъ, даже мѣстныхъ, этой постоянной осѣдлости не требуется.

Избирателями съ образовательнымъ цензомъ (capacitaires) считаются лица, принадлежащія къ одной изъ слѣдующихъ категорій (приводимые ниже цифры заимствованы изъ оффиціальной статистики за 1895 годъ, т. е. самой свѣжей):

1. Лица, успѣшно сдавшія выпускной экзаменъ при обязательной народной школѣ или вступительный экзаменъ при народной школѣ высшаго разряда: 433.721 политическій избиратель или $20,_{46}\%$ общаго числа избирателей.

2. Лица, воспользовавшіяся въ 1882 и 1883 году временнымъ разрѣшеніемъ пріобрѣсти избирательныя

права, доказавши передъ нотаріусомъ свое умѣнье читать и писать: 353.714 избирателей, т.е. 16,$_{68}$%.

3. Избиратели съ образовательнымъ цензомъ по праву.

а) Лица, прослужившія два года въ арміи, если они докажутъ, что обладаютъ знаніями ротной школы: 378.686 человѣкъ или 17,$_{86}$%.

б) Лица, занимавшія должности членовъ провинціальныхъ и общинныхъ совѣтовъ, мировыхъ судей, директоровъ банка, сберегательной кассы, кредитнаго товарищества или подобнаго учрежденія, администраторовъ благотворительныхъ учрежденій и т. п.: 107.613 человѣкъ или 5,$_{08}$%.

в) Лица съ университетскими дипломами, прокуроры, нотаріусы, коммунальные секретари, землемѣры, аптекаря, ветеринары и офицеры торговаго флота: 101.022 человѣка или 4,$_{77}$%.

г) Лица, состоящія или состоявшія на службѣ у государства, провинціальныхъ и общинныхъ управленій, въ благотворительныхъ учрежденіяхъ, академіяхъ и банкахъ, а также директора промышленныхъ заведеній, на которыхъ работаютъ не менѣе 10 рабочихъ: 77.640 человѣкъ или 3,$_{68}$%.

д) Попечители и инспектора школъ, профессора и дипломированные преподаватели учебныхъ заведеній всѣхъ разрядовъ, начальники учебныхъ заведеній, священнослужители: 70.368 человѣкъ или 3,$_{32}$%.

е) Лица, окончившія гимназіи, лицеи и техническія школы или сдавшія выпускной экзаменъ при среднемъ учебномъ заведеніи: 61.878 человѣкъ или 2,$_{92}$%.

ж) Офицеры и унтеръ-офицеры, состоящіе на дѣйствительной службѣ или вышедшіе въ отставку съ этимъ чиномъ: 29.140 человѣкъ или 1,$_{37}$%.

з) Награжденные медалью за участіе въ походѣ

„Тысячи“ или въ войнѣ занезависимость Италіи: 13.947 человѣкъ или $0,_{86}{}^{0}/_{0}$.

и) Лица, награжденныя серебрянной или золотой медалью: 3.450 человѣкъ или $0,_{16}{}^{0}/_{0}$.

і) Члены національныхъ рыцарскихъ орденовъ: 2.611 ч. или $0,_{12}{}^{0}/_{0}$.

к) Дѣйствительные члены Академій наукъ, литературы и изящныхъ искусствъ, торговыхъ палатъ, президенты, директора и члены управленій сельско-хозяйственныхъ обществъ и земледѣльческихъ комицій: 1.562 человѣка или $0,_{07}{}^{0}/_{0}$.

Въ общемъ, насчитывается 1.635.352 политическихъ избирателя съ образовательнымъ цензомъ, т. е. $77,_{13}{}^{0}/_{0}$ всего числа парламентскихъ избирателей. Итакъ, больше $^{3}/_{4}$ политическихъ избирателей записаны въ качествѣ лицъ, удовлетворяющихъ образовательному цензу.

Среди избирателей въ органы мѣстнаго самоуправленія эта пропорція слабѣе, во первыхъ, потому, что среди нихъ имѣется гораздо больше лицъ, удовлетворяющихъ условіямъ имущественнаго ценза, а во вторыхъ, потому, что здѣсь избирателей съ образовательнымъ цензомъ гораздо меньше.

Въ коммунальные избирательные списки внесено только 1.534.903 избирателя съ образовательнымъ цензомъ, которые составляютъ не болѣе $55,_{35}{}^{0}/_{0}$ общаго числа мѣстныхъ избирателей. Разница между числомъ парламентскихъ и мѣстныхъ избирателей этой категоріи объясняется тремя причинами: пересмотромъ избирательныхъ списковъ, парламентскихъ—въ 1894 году, а общинныхъ—въ 1895 году; требованіемъ годичной осѣдлости въ предѣлахъ коммуны отъ муниципальныхъ избирателей, и гораздо большей легкостью для гражданъ записаться въ категорію избирателей съ имущественнымъ цензомъ.

II. Избиратели съ имущественнымъ цензомъ.—Политическій цензъ отличается отъ мѣстнаго ценза въ двухъ отношеніяхъ. Первый составляетъ приблизительно 20 франковъ (19 фр. 80 сантимовъ), второй не имѣетъ минимума; первый долженъ уплачиваться въ видѣ государственныхъ прямыхъ налоговъ, при второмъ въ соображеніе принимаются, кромѣ того, мѣстные прямые налоги. Дифференціальный цензъ тамъ, гдѣ онъ существуетъ, выше для мѣстныхъ выборовъ, чѣмъ для парламентскихъ.

Въ 1889 году мѣстный избирательный цензъ былъ сильно пониженъ, благодаря чему количество мѣстныхъ избирателей возросло на цѣлую треть.

Парламентскіе избиратели съ имущественнымъ цензомъ входятъ въ одну изъ слѣдующихъ четырехъ категорій:

1. Граждане, уплачивающіе ежегодно 19 фр. 80 сант. прямыхъ государственныхъ налоговъ, считая въ томъ числѣ и добавочное обложеніе (добавочные сантимы); такихъ избирателей насчитывается 442.478 или $20,_{86}{}^{0}/_{0}$ общаго числа лицъ, внесенныхъ въ избирательные списки.

2. Арендаторы земельнымъ участковъ, лично обрабатывающіе ихъ и платящіе не меньше 500 лиръ ежегодной аренды: ихъ насчитывается 6.988 или $0,_{33}{}^{0}/_{0}$,—а также тѣ, кто обрабатываетъ землю на началахъ колоната или исполу, или уплачиваетъ аренду натурой цѣликомъ или отчасти, если воздѣлываемый имъ участокъ обложенъ прямымъ налогомъ въ размѣрѣ не меньше 80 франковъ, считая въ томъ числѣ и провинціальные добавочные сантимы: такихъ избирателей 9.181 или $0,_{43}{}^{0}/_{0}$ общаго числа.

3) Граждане, уплачивающіе за свою квартиру или за свое промышленное или торговое заведеніе отъ 150 до

400 франковъ арендной платы, смотря по населенію коммуны: ихъ 8.074 или 0.38%.

4) Лица, внесенныя въ 1882 году въ избирательные списки въ силу временныхъ постановленій: 18.412 чел. или 0.87%.

Послѣдней категоріи не существуетъ среди общинныхъ избирателей. Всѣ же остальныя категоріи даютъ во время мѣстныхъ выборовъ болѣе, чѣмъ двойной контингентъ избирателей, благодаря болѣе низкому цензу. Сюда относятся.

1) Плательщики какого бы то ни было прямого налога и въ какомъ бы то ни было размѣрѣ, хотя бы въ нѣсколько сантимовъ, а также лица, платящія 5 франковъ общинныхъ сборовъ: семейнаго, печного, квартирнаго, со скота, телѣгъ, прислуги и т. д. Ихъ насчитывается 1.180.957.

2) Лица, снимающія въ аренду или владѣющія на началахъ колоната какой бы то ни было недвижимостью, обложенной какимъ-нибудь прямымъ налогомъ въ размѣрѣ не меньше 15 франковъ: ихъ 37.655.

3) Лица, платящія за свою квартиру или за промышленное или торговое заведеніе отъ 20 до 200 франковъ арендной платы въ годъ, смотря по населенію коммуны: такихъ 19.419.

Въ общемъ, въ парламентскіе избирательные списки внесено 484.853 избирателя съ имущественнымъ цензомъ или 22.87% общаго числа, а въ коммунальные избирательные списки—1.238.031 или 44.05%.

Избирателей по образовательному и имущественному цензу вмѣстѣ насчитывается: парламентскихъ 2.120.185, а муниципальныхъ—2.772.934.

На 100 жителей приходится 7 политическихъ избирателей и 9¼ мѣстныхъ: это составило бы половину

числа избирателей въ странахъ съ всеобщимъ избирательнымъ правомъ.

Одинъ мѣстный избиратель приходится на 10 жителей, что составляетъ третью часть общаго числа взрослыхъ мужчинъ.

Но эта средняя, конечно, не выражаетъ дѣйствительной пропорціи по отдѣльнымъ мѣстностямъ. Такъ, напримѣръ, въ Сициліи насчитывается 5 мѣстныхъ избителей на 100 жителей, а въ Пьемонтѣ—15; въ Катанѣ имѣется 3.25% политическихъ избирателей, а на сѣверѣ—13.89%.

Процентъ этотъ находится въ тѣснѣйшей зависимости отъ уровня народнаго образованія. Свыше трети (37.43%) новобранцевъ въ Италіи еще неграмотны; такимъ образомъ, условіе, по которому требуется умѣніе читать и писать, устраняетъ огромное множество итальянскихъ гражданъ отъ участія въ выборахъ. Въ городахъ пропорція муниципальныхъ избирателей съ образовательнымъ цензомъ выше, чѣмъ въ деревняхъ. Въ 1895 году насчитывалось:

Избирателей.	Во всемъ королевствѣ.	Въ городахъ съ населеніемъ свыше 10.000 жит.
Съ образоват. ценз. . . .	1.534.903	599.030.
%	55.35	65.89.
Съ имуществ. цензомъ .	1.238.031	310.060.
%	11.65	34.11.

Отношеніе итальянскихъ избирателей къ своимъ политическимъ обязанностямъ оставляетъ желать многаго. При парламентскихъ выборахъ это обстоятельство можетъ быть объяснено инструкціями папы, предписывающаго католикамъ воздерживаться отъ голосованія. Но и при муниципальныхъ выборахъ мы не замѣчаемъ большого притока вотирующихъ. Пассивность итальянскихъ избирателей слѣдуетъ, безъ сомнѣнія, приписать

отсутствію напряженной политической жизни и сильныхъ, хорошо организованныхъ политическихъ ассоціацій. Вотъ цифры:

Вотирующихъ изъ числа обладающихъ избир. правомъ.	Парлам. выборы.	Мѣстные выборы.
Избиратели съ образ. цензомъ.	58.75%	65.05%
„ „ имущ. „	59.94%	61.68%

Въ 1897 году парламентскіе выборы привлекли къ урнамъ только 58.50% внесенныхъ въ списки избирателей, а въ 1900 году еще меньше—58.28%. Въ нѣкоторыхъ провинціяхъ цифра эта понижается до 30—33% „; только въ 5 провинціяхъ въ выборахъ приняли участіе $^7/_{10}$ избирательнаго корпуса. А если мы возьмемъ нѣсколько отдѣльныхъ избирательныхъ округовъ, то найдемъ среди нихъ и такіе, гдѣ процентъ вотирующихъ достигаетъ только 11—17%. Особенно многочисленны воздержанія на югѣ.

Въ городахъ число абстенціонистовъ еще на 10% выше, чѣмъ въ селахъ. Турин даетъ наиболѣе благопріятный процентъ вотирующихъ—65.08%, тогда какъ—

Генуя . . .	въ	1900	году	даетъ	37.82%
Венеція .	„	„	„	„	43.31%
Римъ . . .	„	„	„	„	45.92%
Флоренція	„	„	„	„	52.48%
Миланъ .	„	„	„	„	55.55%
Неаполь .	„	„	„	„	57.18%

Для примѣра мы приводимъ въ прилагаемой ниже таблицѣ нѣкоторыя цифры относительно главнѣйшихъ городовъ страны. Въ мелкихъ центрахъ количество мѣстныхъ избирателей бываетъ иногда вдвое больше, чѣмъ политическихъ (Санъ-Себастіано дель Везувіо—216 противъ 42), и только въ рѣдкихъ случаяхъ общинныхъ избирателей тамъ меньше, чѣмъ парламентскихъ.

ОБЩИНЫ.	Населеніе.	Число политическихъ избирателей.	Муниципальные выборы 1895 года.					
			Число избират.	Вотирующихъ.	Число избират. съ образ. цензомъ.		Число избират. съ имущ. цензомъ.	
					Записанныхъ.	Вотирующихъ.	Записанныхъ.	Вотирующихъ.
Миланъ	320.292	42.566	46.356	28.001	32.263	20.091	13.093	7.910
Венеція	131.691	18.737	18.227	9.846	11.498	6.001	6.729	3.845
Неаполь	181.119	24.822	26.974	16.369	19.163	11.666	7.811	4.703
Флоренція	164.160	15.159	17.760	6.316	12.028	4.401	5.632	1.915
Генуя	176.385	24.154	27.289	10.432	17.225	8.221	10.064	2.208
Мессина	126.449	1.378	4.955	3.271	3.346	2.285	1.609	986
Салерно	30.771	2.309	3.017	2.067	1.842	1.361	1.175	706
Верона	68.121	9.608	8.493	6.366	5.683	3.927	2.810	2.439
Болонья	121.579	16.519	19.835	9.681	11.761	5.712	8.074	3.969
Ливорно	96.937	12.762	13.057	8.582	10.158	6.604	2.899	1.978
Масса	19.780	4.247	3.275	1.951	2.155	1.295	1.120	656
Кастельмаре-ди-Стабіа	32.553	2.156	2.028	1.176	1.619	1.114	479	362
Парма	43.553	2.579	5.669	2.149	1.42	1.711	1.227	735

Женщины въ Италіи не пользуются избирательнымъ правомъ, хотя предложенія въ этомъ смыслѣ не разъ уже вносились нѣкоторыми государственными дѣятелями, какъ, напр., Мингетти, Перусси, Ланса и другими. Они говорили, что предоставленіе женщинамъ избирательнаго права было бы логическимъ выводомъ изъ того принципа, что такъ какъ община и провинція представляютъ союзъ интересовъ, то всѣ лица, участвующія въ этихъ союзахъ и вносящія свою долю расходовъ на ихъ содержаніе, должны также принимать участіе въ управленіи ими. Они говорили также, что привлеченіе къ выборамъ замужнихъ женщинъ и вдовъ, обладающихъ извѣстной зажиточностью или образованіемъ, нѣсколько исправитъ тѣ неудобства, къ которымъ можетъ повести пониженіе ценза.

Гражданинъ можетъ потребовать, чтобы налоги, приходящіеся на его жену или уплачиваемые съ имущества его несовершеннолѣтнихъ дѣтей, были засчитаны ему.

Одна подробность избирательной процедуры, на первый взглядъ совершенно не важная, фактически лишаетъ многихъ избирателей съ имущественнымъ цензомъ возможности воспользоваться своимъ правомъ голоса. Голосованіе производится письменно, путемъ заполненія чистаго бюллетеня, вручаемаго предсѣдателемъ избирательнаго бюро въ моментъ подачи голоса. Мы уже говорили, что умѣніе читать и писать — conditio sine qua non избирательнаго права въ Италіи, а это условіе серьезно нарушаетъ права избирателей съ имущественнымъ цензомъ. При подсчетѣ голосовъ всѣ бюллетени, написанные неразборчиво, совершенно игнорируются; 27% опущенныхъ въ избирательныя урны бюллетеней оказались или совсѣмъ незаполненными, или забракованными! Быть можетъ, въ этомъ именно обстоятельствѣ и слѣдуетъ искать причину того,

что при мѣстныхъ выборахъ наблюдается гораздо болѣе высокій процентъ воздержаній среди избирателей съ имущественнымъ цензомъ, чѣмъ среди избирателей съ образовательнымъ цензомъ.

Благодаря неправильному составленію избирательныхъ списковъ, даже среди избирателей съ образовательнымъ цензомъ попадаются лица, не умѣющія читать и писать. Время отъ времени дѣлается распоряженіе о провѣркѣ избирательныхъ списковъ, въ результатѣ чего изъ нихъ исключается отъ 5 до 40% записанныхъ избирателей. Въ 1893 году записано было 2.752.658 парламентскихъ избирателей; послѣ провѣрки избирательныхъ списковъ въ 1895 году ихъ осталось только 2.120.185, а къ слѣдующимъ выборамъ цифра эта поднялась до 2.273.087, причемъ въ условіяхъ ценза не произошло никакихъ измѣненій. Въ 1895 году насчитывалось 8.94 муниципальныхъ избирателей на 100 жителей, а въ 1898 году—9.25%.

Выборы происходятъ:

1) Парламентскіе—черезъ каждые 5 лѣтъ, причемъ палата депутатовъ обновляется цѣликомъ;

2) Муниципальные—ежегодно, причемъ обновленію подлежитъ пятая часть членовъ общинныхъ совѣтовъ;

3) Провинціальные—чрезъ каждые 3 года, причемъ обновляется половина состава провинціальныхъ совѣтовъ.

Члены провинціальныхъ совѣтовъ избираются тѣми же избирателями, что и члены муниципальныхъ совѣтовъ. Къ выборамъ въ провинціальные совѣты итальянцы относятся съ меньшимъ интересомъ, чѣмъ къ выборамъ въ общинные совѣты (въ выборахъ принимаетъ участіе 61% вмѣсто 65%). Компетенція провинціальныхъ совѣтовъ въ Италіи напоминаетъ компетенцію аналогичныхъ учрежденій въ Бельгіи съ той разницей, что здѣсь они не участвуютъ въ выборахъ сенаторовъ.

Депутаты избираются по одноименной системѣ, а коммунальные совѣты по системѣ избирательныхъ списковъ.

При законодательныхъ выборахъ съ 1882 по 1892 г. дѣйствовала система избирательныхъ списковъ на основѣ „ограниченнаго вотума“, цѣлью котораго было обезпечить извѣстное представительство меньшинству. Но въ 1892 году была снова возстановлена система одноименныхъ выборовъ, потому что это соотвѣтствовало личнымъ интересамъ депутатовъ, желавшихъ остаться „королями въ своемъ округѣ“, и правительства, которому при одноименной системѣ гораздо удобнѣе производить административное давленіе и совершенно устранять оппозиціонныхъ кандидатовъ.

Та самая система, которую изгнали изъ практики парламентскихъ выборовъ, признана была въ 1889 году весьма подходящей для мѣстныхъ выборовъ. Провинціальные и коммунальные совѣты избираются на основѣ „ограниченнаго вотума“. Въ дѣйствительности эта система примѣняется лишь при муниципальныхъ выборахъ въ городахъ, населеніе которыхъ не меньше 10.000 жителей.

Провинціальные выборы чаще всего совершаются на основѣ одноименной системы или по такимъ небольшимъ округамъ, которымъ не приходится выбирать сразу по пяти кандидатовъ.

Муниципальные совѣты состоятъ изъ 15 — 80 членовъ, такъ что (кромѣ экстраординарныхъ вакансій) ежегодно приходится избирать отъ 3 до 16 членовъ совѣта, то есть 3 или 4 въ мѣстностяхъ съ населеніемъ менѣе 10.000 жителей. „Ограниченный вотумъ“, въ томъ видѣ, какъ онъ примѣняется въ Италіи, заключается въ томъ, что пятая часть мѣстъ предоставляется партіямъ меньшинства. Избиратели могутъ подавать го-

лоса за четырехъ кандидатовъ, если предстоитъ выбрать пять человѣкъ, за восьмерыхъ, если требуется десять, и такъ далѣе; промежуточныя дроби идутъ въ пользу большинства. Такимъ образомъ, за исключеніемъ полнаго обновленія муниципальныхъ совѣтовъ (а вотъ уже 37 лѣтъ, какъ они не подвергались одновременному распущенію) или совершенно экстраординарныхъ обстоятельствъ, можетъ постоянно примѣняться „ограниченный вотумъ", а слѣдовательно, и меньшинство можетъ получить представительство—только въ городахъ, имѣющихъ не менѣе 10.000 жителей. На 8.254 общины имѣется 400 городовъ этой категоріи.

Итакъ, съ точки зрѣнія представительства меньшинства здѣсь фактически существуютъ различныя системы: 1) для выборовъ въ палату депутатовъ (одноименные выборы), 2) для большихъ городовъ (ограниченный вотумъ) и 3) для небольшихъ коммунъ и для провинціальныхъ выборовъ (система избирательныхъ списковъ *).

Очень крупные города могутъ быть раздѣлены на секціи, каждая изъ которыхъ избираетъ нѣсколькихъ гласныхъ.

Каждый коммунальный совѣтъ состоитъ изъ 15—80 членовъ, смотря по тому, имѣетъ ли община менѣе 3000 жителей, или отъ 3000 до 250.000, или свыше 250.000. Число членовъ провинціальныхъ совѣтовъ колеблется отъ 20 до 60.

Итальянская муниципальная организація (за исключеніемъ избирательной системы) очень похожа на бельгійскую и французскую. Все королевство раздѣлено на 69 провинцій и 8.254 коммуны. Въ Италіи коммуны отличаются сравнительно большими размѣрами, такъ

*) См. O. Pyfferoen. Le vote limité en Italie, въ журналѣ La Représentation proportionnelle, іюль 1893.

какъ въ среднемъ онѣ имѣютъ свыше 3.000 жителей, а изъ 36.000 французскихъ коммунъ около половины всего этого числа имѣютъ меньше 500 человѣкъ. Въ Бельгіи 2.617 коммунъ, изъ которыхъ въ 451 насчитывается меньше 500 жителей.

Каждая коммуна, будь это небольшая деревушка или крупный городской центръ, организована по французскому шаблону, по той же административной модели: выборный общинный совѣтъ, исполнительная коллегія подъ названіемъ giunta и бургомистръ, называемый синдикомъ.

Управа или „джунта“ выбирается совѣтомъ изъ своей среды и, смотря по населенію коммуны, состоитъ изъ 10, 8, 6, 4 или 2 членовъ.

До 1889 года бургомистры назначались королемъ. Въ силу новаго коммунальнаго закона бургомистръ избирается муниципальнымъ совѣтомъ изъ среды гласныхъ въ коммунахъ, имѣющихъ свыше 10.000 жителей, а также во всѣхъ главныхъ городахъ (административныхъ центрахъ провинціи). А въ болѣе мелкихъ коммунахъ онъ по прежнему назначается королемъ изъ среды членовъ муниципальнаго совѣта.

На основаніи закона о муниципальномъ устройствѣ бургомистръ обладаетъ двоякаго рода правами: тѣми, которыя принадлежатъ ему въ качествѣ главы общинной администраціи, и тѣми, которыя предоставляются ему закономъ, какъ агенту правительства. Изъ послѣднихъ законъ отмѣчаетъ полицейскія функціи. Впрочемъ, со времени изданія закона относительно общественной безопасности 20 марта 1865 года, завѣдываніе полиціей въ значительной степени перешло въ руки префектовъ и су-префектовъ.

Итальянскій муниципальный законъ, въ связи съ описанной нами избирательной системой, далъ, по сло-

вамъ Шоу, самые лучшіе результаты *). Въ особенности Шоу указываетъ на прекрасную администрацію Милана и вообще городовъ сѣверной Италіи.

Однако городскіе финансы не всегда находятся въ блестящемъ состояніи. Такому большому городу, какъ Флоренція, пришлось въ 1878 году прекратить платежи. Общинные налоги поднялись съ 506 милліоновъ въ 1882 году до 644 милліоновъ въ 1891 году. Ричардъ далля Вольта**)объясняетъ это неблагопріятное состояніе коммунальныхъ бюджетовъ чрезмѣрной административной централизаціей, которая совершенно не считается съ естественными различіями между городомъ и селомъ.

Итальянское правительство оставило за собой по отношенію къ муниципальнымъ совѣтамъ чрезвычайно важное право, которымъ оно довольно широко пользуется на дѣлѣ. Ежегодно многіе коммунальные совѣты распускаются правительствомъ за неисполненіе своихъ законныхъ обязанностей или по другимъ мотивамъ политическаго характера. За десятьлѣтъ (1889—1898) имѣлъ мѣсто 1.071 случай распущенія коммунальныхъ совѣтовъ.

---

*) См. главу: Recent Progress in Italian Cities въ его книгѣ Municipal Government in Europe.

**) Revue Politique et Parlémentaire, VI, стр. 82—105.

ГЛАВА ВОСЬМАЯ.

Скандинавскія страны.

I. Данія.

§ 1. Политическое избирательное право.

Изъ двухъ законодательныхъ палатъ одна, Folkething (нижняя палата), цѣликомъ состоитъ изъ избираемыхъ членовъ, а другая, Landsthing (верхняя палата), только частью состоитъ ихъ избираемыхъ членовъ, и притомъ избираемыхъ не по той системѣ, по которой избираются депутаты нижней палаты.

Избирательными правами при выборѣ членовъ „фольктинга“ (нижней палаты) пользуется всякій датчанинъ незапятнанной репутаціи, достигшій 30 лѣтняго возраста, если только: а) онъ не состоитъ въ услуженіи у частнаго лица, не имѣя собственнаго домашняго хозяйства; б) не получаетъ субсидіи отъ благотворительныхъ учрежденій—или, получивши ее, возвратилъ; в) не лишенъ права свободно располагать своимъ имуществомъ; наконецъ, г) имѣлъ въ продолженіе послѣдняго года постоянную осѣдлость въ избирательномъ округѣ или въ городѣ, гдѣ его застигли выборы.

Фолькгингъ уже принялъ во второмъ чтеніи предложеніе Гаральда Хольма, имѣющее цѣлью предоставить вдовамъ и незамужнимъ женщинамъ право участія въ муниципальныхъ выборахъ; но до сихъ поръ не дѣлалось аналогичнаго предложенія относительно парламентскихъ выборовъ.

124 депутата фолькгинга избираются на три года по системѣ одноименныхъ и прямыхъ выборовъ. На 100 жителей приходится 16.39 избирателей. Эта пропорція на одну пятую ниже числа избирателей въ Бельгіи и на треть ниже числа избирателей во Франціи.

Прежде депутаты избирались въ Даніи открытой подачей голосовъ, но въ 1901 году впервые была примѣнена закрытая баллотировка. Это причинило сильнѣйшій ущербъ реакціоннымъ партіямъ. Распредѣленіе полномочій до этой реформы и послѣ нея выясняется изъ слѣдующихъ данныхъ:

	До 1901 года.	Послѣ выборовъ 1901 года.
Консерваторы. .	16 мѣстъ	9 мѣстъ
Умѣренные. . .	21 „	15 „
Лѣвая реформаторская .	63 „	74 „
Соціалисты. . .	12 „	18 „

Нижняя палата обновляется въ полномъ составѣ каждые три года. Что же касается „ландстинга“ (сената), то каждые четыре года избирается половина его членовъ.

Послѣдніе выборы дали въ столицѣ, Копенгагенѣ, слѣдующіе результаты:

	Въ 1898 году.		Въ 1901 году.	
	Голосовъ.	Депутатовъ.	Голосовъ.	Депутатовъ.
Консерваторы	78.000	5	52.000	1
Соціалисты .	31.900	7	42.900	9
Радикалы. .	(?)	5	(?)	7

Ландстингъ состоитъ изъ 66 членовъ, изъ которыхъ двѣнадцать назначаются королемъ, а остальные избираются изъ среды бывшихъ или настоящихъ членовъ парламента посредствомъ косвенныхъ выборовъ.

Копенгагенъ выбираетъ 7 сенаторовъ слѣдующимъ образомъ: избиратели, имѣющіе право участвовать въ выборахъ депутатовъ фолькстинга, избираютъ по одному делегату на 120 жителей; съ другой стороны, такое же количество делегатовъ назначается лицами, обладающими подлежащимъ обложенію доходомъ въ размѣрѣ 4.000 кронъ (крона—около 50 копеекъ). Обѣ эти категоріи делегатовъ составляютъ вмѣстѣ избирательный корпусъ второй степени, который и назначаетъ сенаторовъ.

Остальная часть страны посылаетъ въ верхнюю палату 46 сенаторовъ, причемъ для составленія сенатскихъ избирательныхъ округовъ города и села соединяются вмѣстѣ. Въ провинціи избирательный корпусъ второй степени также составляется въ каждомъ округѣ изъ равнаго числа делегатовъ, избранныхъ почти всеобщей подачей голосовъ, и цензовыхъ избирателей или назначенныхъ ими делегатовъ. Въ городахъ наряду съ делегатами, которыхъ выбираютъ избиратели нижней палаты, существуютъ также делегаты, выбранные лицами, обладающими подлежащимъ обложенію доходомъ въ размѣрѣ 1.000 риксдалеровъ (1.000 рублей) или уплачивающими не меньше 80 рублей государственныхъ или общинныхъ прямыхъ налоговъ. Въ селахъ избранію подлежатъ только делегаты фолькстингскихъ избирателей. Другая половина сельскаго избирательнаго корпуса составляется изъ такого же числа членовъ ex officio, а именно, изъ тѣхъ сельскихъ избирателей, которые въ каждой волости были крупнѣйшими плательщиками государственныхъ и общинныхъ налоговъ въ теченіе послѣдняго года. На-

конецъ, острова Фероё посылаютъ въ ландстингъ одного сенатора, избраннаго ихъ мѣстнымъ собраніемъ.

Система пропорціональнаго представительства, согласно конституціи, примѣняется только при выборахъ членовъ верхней палаты. За исключеніемъ Борнгольма и острововъ Фероё, выборы эти происходятъ въ 10 округахъ по системѣ списковъ. Въ каждомъ округѣ общая цифра избирателей дѣлится на число мѣстъ въ верхней палатѣ, приходящихся на данный округъ,—и такимъ образомъ находится „избирательное частное“. Каждый избиратель располагаетъ только однимъ голосомъ, но онъ можетъ въ послѣдовательномъ порядкѣ указать имена нѣсколькихъ кандидатовъ, которымъ онъ желалъ бы отдать предпочтеніе. При подсчетѣ голосовъ считается только первое изъ записанныхъ въ бюллетенѣ именъ. Когда число поданныхъ за кандидата голосовъ достигаетъ цыфры „избирательнаго частнаго“, то онъ объявляется избраннымъ, и на слѣдующихъ бюллетеняхъ его имя уже не читается. Тогда начинаютъ считать голоса, поданные за второго кандидата, а когда и онъ оказывается избраннымъ, то за третьяго, и такъ далѣе*).

Въ сентябрѣ 1902 года происходили выборы половины членовъ ландстинга. Старая правая вмѣсто 35 мѣстъ получила только 29, тогда какъ реформистская лѣвая вмѣсто прежнихъ 11 голосовъ получила 16. Аграріи и умѣренная лѣвая потеряли по одному голосу; 11 членовъ сената не принадлежатъ ни къ одной изъ указанныхъ группъ. Такимъ образомъ, въ верхней палатѣ теперь не существуетъ большинства, стоящаго въ оппозиціи къ большинству нижней палаты. Это—новое явленіе въ политической жизни Даніи.

*) См. статью Pierre Dareste. La Représentation propotionnelle au Danemark въ Bulletin de la Société de législation comparée, 1885, стр. 153—168.

ОКРУГА.	Секціи.	Избиратели. А. Всеобщая подача голосовъ.	Избиратели. Б. Цензовые.	Вотирующіе. А.	Вотирующіе. Б.	Делегаты 2-й степени. А.	Делегаты 2-й степени. Б.
1. Копенгагенъ-городъ	14	51.027	5.017	26.857	2.212	112	432
2. Копенгагенъ, Фредериксборгъ и Гольбекъ	11 городск.	17.286	3.295	8.242	1.699	58	58
	3 сельскія.	45.956	0	11.290	0	117	0
4. Борнгольмъ	6 городск.	2.632	271	1.217	207	9	9
	1 сельская.	3.586	—	989	—	15	—
7. Гьерингъ и Аальборгъ	8 городск.	7.910	1.243	4.267	684	28	28
	2 сельскія.	28.563	—	4.268	—	117	—
9. Ааргусъ, Рандерсъ, Виборгъ	8 городск.	9.995	1.698	5.731	901	43	43
	3 сельскія.	23.420	—	7.892	—	155	—
8. Тистедъ, Виборгъ, Рингкіебингъ	5 городск.	3.698	717	1.519	425	10	10
	3 сельскія.	23.019	—	4.907	—	121	—

Приведенная на предъидущей страницѣ таблица позволяетъ сравнить число избирателей—первой категоріи (всеобщая подача голосовъ) съ числомъ цензитарныхъ избирателей, составляющихъ вторую категорію при сенатскихъ выборахъ. Цифры эти относятся къ сентябрьскимъ выборамъ 1898 года, когда обновленію подверглась половина сената; изъ 10 округовъ въ выборахъ принимали участіе пять.

§ 2 Мѣстное избирательное право.

Мѣстное избирательное право здѣсь кореннымъ образомъ отличается отъ политическаго, съ которымъ оно не имѣетъ никакой связи. Ни при общинныхъ, ни при провинціальныхъ выборахъ нѣтъ и намека на пропорціональное представительство. Въ видѣ исключенія изъ общаго правила въ столицѣ существуетъ два представительныхъ собранія.

Слѣдуетъ замѣтить, что сельское административное устройство глубоко отличается отъ городского, причемъ среди городовъ Копенгагенъ занимаетъ совершенно особое положеніе. (Объ островахъ Фероё и объ Исландіи мы вовсе не будемъ говорить, дабы не загромождать нашего изложенія излишними деталями).

Копенгагенъ имѣетъ муниципальный совѣтъ и „магистратъ“. Совѣтъ выбирается на 6 лѣтъ избирателями, удовлетворяющими извѣстнымъ условіямъ ценза, который сокращаетъ муниципальный избирательный корпусъ на цѣлую четверть сравнительно съ числомъ политическихъ избирателей. Для того, чтобы пользоваться мѣстнымъ избирательнымъ правомъ, надо быть избирателемъ въ фольктингъ и, кромѣ того, обладать подлежащимъ обложенію доходомъ въ 1.000 кронъ. Ежегодно избирается 6 членовъ совѣта.

„Магистратъ“ состоитъ изъ четырехъ членовъ, свободно избираемыхъ муниципальнымъ совѣтомъ на 6 лѣтъ и не получающихъ вознагражденія, изъ 4 бургомистровъ, избираемыхъ пожизненно совѣтомъ и утверждаемыхъ королемъ, и изъ главнаго президента, назначаемаго пожизненно королемъ. Этотъ магистратъ, подобно муниципальному совѣту, можетъ принимать извѣстныя рѣшенія и отвергать постановленія совѣта, причемъ въ случаѣ конфликта между обоими учрежденіями споръ разрѣшается правительствомъ. Въ то же время магистратъ является исполнительнымъ органомъ; во главѣ его стоитъ главный президентъ, но каждый изъ четырехъ бургомистровъ поставленъ во главѣ отдѣльнаго департамента, причемъ къ каждому изъ нихъ приставленъ въ качествѣ товарища одинъ изъ членовъ магистрата неспеціалистовъ.

Между тѣмъ, какъ въ столицѣ избирательный корпусъ составляетъ одно цѣлое, въ остальныхъ общинахъ онъ распадается на двѣ категоріи. Въ городахъ муниципальный совѣтъ избирается двумя разрядами избирателей. Въ зависимости отъ численности населенія совѣтъ состоитъ изъ 7—19 членовъ, но всегда въ нечетномъ числѣ. Изъ этого числа членовъ совѣта бо́льшая половина избирается политическими избирателями, проживающими въ городѣ и уплатившими за послѣдній годъ всѣ причитавшіеся съ нихъ налоги. Такимъ образомъ, мы имѣемъ здѣсь дѣло съ цензитарной системой, характеръ которой еще обостряется существованіемъ второго класса избирателей, назначающихъ другую половину членовъ совѣта. Въ эту категорію входятъ крупнѣйшіе плательщики, на которыхъ въ совокупности приходится $^2/_3$ общинныхъ налоговъ. Выборы происходятъ каждые 3 года, причемъ попеременно въ нихъ принимаетъ участіе то общая категорія, то категорія крупно-цензитарныхъ избирателей.

Муниципальный совѣтъ можетъ составить исполнительную коллегію изъ избранныхъ имъ членовъ, которыхъ онъ присоединяетъ къ бургомистру, и которые не получаютъ вознагражденія.

Въ селахъ общинный совѣтъ носитъ иное названіе, чѣмъ въ столицѣ и въ провинціальныхъ городахъ. Составъ его не такъ многочисленъ (5—9 членовъ), но всегда въ нечетномъ числѣ, чтобы можно было дать спеціальное представительство особымъ интересамъ, не прибѣгая къ составленію двухъ собраній, какъ въ Копенгагенѣ. Въ общинныхъ совѣтахъ меньшинство обыкновенно не имѣетъ представителей.

Парламентскіе избиратели, проживающіе въ коммунѣ и уплачивающіе какой-нибудь общинный налогъ въ натуральной или денежной формѣ, избираютъ меньшую половину совѣта (а не бо̀льшую, какъ въ городахъ). А пятая часть этихъ избирателей, составленная изъ самыхъ крупныхъ плательщиковъ общины, избираетъ другую половину совѣта. Выборы происходятъ въ тѣ же сроки и въ той же очереди, что и въ городахъ. Сельскіе общинные совѣты сами избираютъ своихъ президентовъ; они дѣйствуютъ подъ контролемъ префекта, а во многихъ случаяхъ ихъ постановленія подлежатъ утвержденію этого агента центральной власти. Общинные выборы 1900 и 1901 гг. дали слѣдующіе результаты (см. таблицу на слѣдующей страницѣ).

Высшимъ административнымъ дѣленіемъ въ сравненіи съ общинами являются округа, каждый изъ которыхъ имѣетъ также свой выборный совѣтъ, состоящій изъ 7—13 членовъ. Бо̀льшая половина членовъ окружныхъ совѣтовъ, т. е. 4—7 человѣкъ, избирается делегатами входящихъ въ округъ общинъ (по одному делегату отъ каждой общины). Остальные (3—6 человѣкъ) изби-

	Число округовъ.	Число избирателей.	Подано голосовъ. Число.	Подано голосовъ. % записанныхъ избирателей.	Процентъ вотировавшихъ. 20%	20—50 %	50—80 %	80% и свыше.	Число избранныхъ членовъ совѣтовъ.
Копенгагенъ (1901)	1	11.611	26.347	63,3	—	—	1	—	6
Выборы 1900 года въ общей категоріи избирателей.			**Другіе города.**						
Города съ населеніемъ свыше 10.000 ч.	12	42.106	29.283	69,5		1	9	2	106
„ „ отъ 5 до 10.000 „	13	15.388	10.256	66,6	—		13		86
„ „ „ 3 „ 5.000 „	21	13.809	9.451	68,4		1	17	3	111
„ „ „ 2 „ 3.000 „	11	5.617	3.500	62,3	—	1	11	12	61
„ „ менѣе 2.000 „	14	3.724	2.022	54,3	—	5	9	—	64
	74	80.644	54.512	67.6	—	8	59	7	431
			Сельскія общины.						
А. Выборы въ общей категоріи избирателей	509	124.101	53.281	42,8	37	289	174	9	1.769
Б. Выборы въ классѣ крупнѣйшихъ плательщиковъ	559	26.815	16.657	62,1	1	108	332	115	1.252

раются крупнѣйшими плательщиками округа въ числѣ, равномъ числу общинныхъ делегатовъ.

II. Швеція.

§ 1. Политическіе выборы.

Шведскій риксдагъ (парламентъ) состоитъ изъ двухъ палатъ.

Члены первой палаты избираются на 9 лѣтъ окружными совѣтами и муниципальными совѣтами тѣхъ городовъ, которые не представлены въ провинціальномъ совѣтѣ. Они избираются—въ пропорціи 1 на 30.000 жителей—изъ гражданъ, достигшихъ 35-лѣтняго возраста, владѣющихъ въ теченіе трехъ лѣтъ недвижимостью, цѣнность которой, подлежащая обложенію, составляетъ 40.000 рублей, или обладающихъ подлежащимъ обложенію доходомъ не менѣе 2.085 рублей.

Избирательное право при выборахъ членовъ второй палаты принадлежитъ общиннымъ избирателямъ, которыми являются лица мужескаго пола, уплачивающія опредѣленные налоги.

Политическимъ избирательнымъ правомъ пользуются только землевладѣльцы (или вѣчно-наслѣдственные арендаторы), владѣющіе недвижимой собственностью, цѣнностью въ 1.000 кронъ (500 рублей), арендаторы, снимающіе не меньше, чѣмъ на пять лѣтъ, земельные участки, подлежащая обложенію цѣнность которыхъ равняется 6.000 кронъ, а также лица, обладающія подлежащимъ обложенію ежегоднымъ доходомъ въ 800 кронъ.

Такимъ образомъ, въ Швеціи не существуетъ всеобщаго избирательнаго права. Неоднократно дѣлались попытки добиться расширенія избирательнаго права,

между прочимъ, въ 1892 и 1893 году. Въ парламентскую сессію 1896 года правительство внесло въ риксдагъ проектъ, предоставлявшій избирательное право держателямъ земельныхъ участковъ цѣною въ 3.000 кронъ (вмѣсто 6.000) и лицамъ, обладающимъ 600 кронъ ежегоднаго дохода (вмѣсто 800). Послѣднее условіе должно было сильно увеличить число городскихъ избирателей. Впрочемъ, къ лицамъ, пользующимся избирательными правами въ силу обладанія извѣстнымъ доходомъ, предъявлялось два требованія: 1) чтобы въ продолженіе двухъ лѣтъ съ этого дохода платился налогъ и 2) чтобы въ теченіе этого же періода налоги вообще уплачивались ими аккуратно. Кромѣ того, такъ какъ пониженіе ценза должно было повести къ возрастанію числа избирателей, то въ видѣ противовѣса министерскій проектъ вводилъ пропорціональное представительство въ городахъ, избирающихъ болѣе одного депутата, и въ сельскихъ округахъ, избирающихъ по одному депутату. Этотъ проектъ никого не удовлетворилъ, и риксдагъ отклонилъ его огромнымъ большинствомъ. Впослѣдствіи новый кабинетъ предложилъ новый проектъ, но выборы, имѣвшіе мѣсто въ сентябрѣ 1902 года, повидимому, оказались для него неблагопріятными, такъ какъ въ парламентѣ усилились наиболѣе радикальные элементы. Либеральная партія выиграла 12 мѣстъ, а крестьянская партія потеряла 23. Избранными оказались: 102 либерала, 94 кандидата правой или крестьянской партіи, 4 соціалиста и 32 депутата различныхъ или неопредѣленныхъ оттѣнковъ *).

*) Въ февралѣ 1905 года борьба за всеобщее избирательное право, вокругъ которой вертится въ послѣднее время вся внутренняя политическая жизнь въ Швеціи, вступила въ новый фазисъ. Министръ юстиціи Бергеръ отъ имени правительства внесъ въ риксдагъ новый проектъ реформы парламентскаго избирательнаго права. Угрожаемое растущей соціалистической агитаціей, правительство (подъ впечатлѣніемъ всеоб-

§ 2. Коммунальное избирательное право.

Мы уже говорили, что политическимъ избирателемъ здѣсь можетъ быть лишь тотъ, кто обладаетъ мѣстными избирательными правами. Минимальныя условія мѣстнаго и общаго электората, по крайней мѣрѣ, для физическихъ лицъ, таковы: требуется—

1) Принадлежать къ шведской національности;

2) Быть свободнымъ отъ судебнаго приговора, влекущаго за собой потерю избирательнаго права;

3) Удовлетворять условіямъ ценза. Въ Стокгольмѣ избирательнаго права лишена прислуга, живущая вмѣстѣ съ господами. Избирательное право повсюду предоставляется только лицамъ, удовлетворяющимъ требованіямъ ценза. Недостаточно одного факта проживанія въ коммунѣ или даже уплаты какого-нибудь налога. Необходимо уплачивать свою долю налоговъ, составляющихъ главный источникъ общинныхъ доходовъ. а

щей стачки 1903 года) уже выработало въ прошломъ году проектъ, допускающій въ принципѣ всеобщее избирательное право. Но проектъ этотъ былъ встрѣченъ враждебно какъ реакціонерами первой палаты, такъ и либералами, радикалами и соціалистами,—послѣдними въ виду его консервативности. Правительство вынуждено было взять его обратно. Новый проектъ по существу не отличается отъ перваго, и можно надѣяться, что его ожидаетъ такая же участь. Главное возраженіе либераловъ направляется противъ пункта, касающагося пропорціональнаго представительства. Проектъ Бергера вводитъ его только для выборовъ въ нижнюю палату. Такимъ образомъ, консерваторы и реакціонные аграріи сохранятъ свое господство въ сенатѣ, и достаточно будетъ имъ имѣть ничтожное меньшинство въ нижней палатѣ, чтобы оказаться господами положенія всякій разъ, когда обѣимъ палатамъ приходится вотировать вмѣстѣ. Въ ожиданіи дебатовъ въ риксдагѣ, по всей странѣ пока происходятъ манифестаціи въ пользу всеобщаго равнаго избирательнаго права. Прим. перев.

именно, поземельнаго или подоходнаго налога; необходимо владѣть на правѣ собственности недвижимымъ имуществомъ стоимостью не меньше 100 кронъ или уплачивать налогъ съ дохода отъ капитала или труда въ размѣрѣ не менѣе 500 кронъ въ годъ.

Между политическимъ и мѣстнымъ избирательнымъ правомъ существуетъ цѣлый рядъ различій.

1) Множественные вотумы. — Не всѣ избиратели пользуются при общинныхъ выборахъ одинаковымъ правомъ голоса, причемъ множественность вотумовъ достигаетъ въ городахъ и селахъ различной степени. Въ городахъ каждая крона уплачиваемыхъ налоговъ даетъ избирателю одинъ голосъ, съ соблюденіемъ слѣдующихъ трехъ условій: законъ не допускаетъ дробей голоса и устанавливаетъ двоякій максимумъ: одинъ избиратель не можетъ располагать болѣе, чѣмъ пятидесятой частью всѣхъ голосовъ, подаваемыхъ въ городѣ (а въ Стокгольмѣ — въ округѣ), а во-вторыхъ, при вычисленіи цифры принадлежащихъ одному избирателю голосовъ капиталъ или доходъ свыше 10.000 кронъ не принимается во вниманіе, то есть одному избирателю не предоставляется больше 100 голосовъ. Въ селахъ множественные вотумы разсчитываются соотвѣтственно единицѣ поземельнаго налога, носящей названіе „фирке“, причемъ остальные налоги даютъ право только на половинное количество голосовъ. Въ сельскихъ общинахъ не существуетъ максимума. Такъ какъ при вычисленіи голосовъ, принадлежащихъ землевладѣльцамъ, земельные участки, сдаваемые ими въ аренду, не принимаются въ разсчетъ, то предполагалось, что сумма голосовъ, которыми будутъ располагать землевладѣльцы за оставшуюся въ ихъ непосредственномъ распоряженіи землю, не можетъ достигнуть особенно значительныхъ размѣровъ. Тѣмъ не менѣе шахтовла-

дѣльцы и фабриканты располагаютъ еще значительной массой голосовъ, которая даетъ имъ слишкомъ большое вліяніе на составъ мѣстныхъ собраній и провинціальныхъ совѣтовъ, а косвенно и на составъ верхней палаты. Существуетъ много такихъ общинъ, въ которыхъ одинъ избиратель располагаетъ больше, чѣмъ половиной голосовъ, и, такимъ образомъ, рѣшаетъ вопросъ о составѣ коммунальной администраціи. Во время голосованія каждый избиратель получаетъ только одинъ бюллетень, но предсѣдатель избирательнаго бюро отмѣчаетъ на оборотной сторонѣ этого бюллетеня цифру голосовъ, которой располагаетъ данный избиратель.

2) Умноженные вотумы. — Избиратель можетъ пользоваться не только множественными вотумами въ одной общинѣ, но и умноженными вотумами, т. е. являться одновременно избирателемъ въ нѣсколькихъ общинахъ. Дѣло въ томъ, что въ Швеціи избирательное право предоставляется не только лицамъ, проживающимъ въ предѣлахъ данной общины, но и тѣмъ, кто платитъ тамъ налоги. Кто удовлетворяетъ требованіямъ ценза въ нѣсколькихъ общинахъ, тотъ можетъ вотировать во всѣхъ этихъ общинахъ. Практическое осуществленіе этого права облегчается тѣмъ обстоятельствомъ, что законъ разрѣшаетъ избирателю подавать голосъ черезъ замѣстителя. При парламентскихъ выборахъ постоянная осѣдлость является необходимымъ условіемъ, и этимъ самымъ умноженные вотумы ipso facto устраняются. Можетъ случиться и такъ, что лицо, проживающее въ извѣстномъ мѣстѣ, не пользуется въ этомъ мѣстѣ общиннымъ избирательнымъ правомъ; въ такомъ случаѣ оно лишается и парламентскаго избирательнаго права.

3) Мѣстное избирательное право такъ тѣсно связано съ цензомъ, что оно предоставляется всѣмъ плательщикамъ безъ всякаго различія между физическими и

юридическими лицами. Акціонерныя компаніи, владѣющія въ предѣлахъ общины недвижимой собственностью или промышленнымъ заведеніемъ, могутъ принимать участіе въ выборахъ, и этимъ правомъ пользуются всѣ учрежденія или общества, признанныя юридическими лицами.

4) Даже несовершеннолѣтнимъ, уплачивающимъ налоги и удовлетворяющимъ всѣмъ условіямъ электората, кромѣ возраста, предоставляется избирательное право, осуществлять которое они могутъ черезъ своихъ опекуновъ. Но чтобы лично пользоваться парламентскимъ избирательнымъ правомъ, необходимо имѣть 21 годъ отъ роду.

5) И, наконецъ, женщины пользуются въ общинѣ избирательнымъ правомъ наравнѣ съ мущинами. Въ этомъ отношеніи Швеція, предоставляющая женщинамъ право голоса, отличается отъ другихъ государствъ. Впрочемъ, женщины пользуются этимъ правомъ только на общинныхъ выборахъ, причемъ избирательное право связано здѣсь, безъ различія пола, съ землевладѣніемъ.

Дѣйствующій въ современной Швеціи общій избирательный законъ изданъ въ 1862 году; въ дѣлѣ предоставленія женщинамъ избирательнаго права онъ сообразовался съ историческими традиціями. Даже замужнія женщины, если только онѣ уплачиваютъ налогъ съ принадлежащей имъ земельной собственности, могутъ подавать голосъ лично. Въ Стокгольмѣ часто случается, что женщины достигаютъ максимума въ 100 голосовъ, какъ, напримѣръ, вдовы, владѣющія домами, а въ селахъ онѣ иногда располагаютъ большинствомъ голосовъ въ общинѣ. Крупныя помѣщицы могутъ пользоваться въ своихъ селахъ огромнымъ вліяніемъ.

Предложеніе, клонившееся къ предоставленію женщи-

намъ парламентскаго избирательнаго права, отвергнуто въ 1884 году большинствомъ 53 голосовъ противъ 44.

Женщины пользуются также правомъ голоса при выборахъ церковныхъ комиссій, завѣдующихъ дѣлами богослуженія и начальнымъ народнымъ образованіемъ; при этомъ жена можетъ даже вотировать за мужа, если онъ почему-либо не могъ явиться на выборы. Этими выборами женщины гораздо больше интересуются, чѣмъ общинными.

Съ 1889 года женщины пользуются пассивнымъ избирательнымъ правомъ при выборахъ въ благотворительные и школьные комитеты, но не при другихъ выборахъ.

Высшимъ административнымъ дѣленіемъ, сравнительно съ общинами, являются округа (landsthing), имѣющіе также свои совѣты; члены этихъ окружныхъ совѣтовъ избираются тѣми же лицами, которыя избираютъ членовъ общинныхъ совѣтовъ. Эти выборы, подобно парламентскимъ, производятся прямымъ голосованіемъ въ тѣхъ городахъ, которыя сами по себѣ составляютъ, по крайней мѣрѣ, одинъ округъ, и по системѣ двухстепенныхъ выборовъ въ селахъ и городахъ, которые приходится соединять вмѣстѣ для составленія одного избирательнаго округа. Впрочемъ, и въ округахъ, состоящихъ изъ нѣсколькихъ общинъ, имѣютъ мѣсто прямые выборы, если этого пожелаетъ большинство избирателей даннаго округа; такое рѣшеніе, разъ оно принято, имѣетъ силу въ продолженіе пяти лѣтъ. Изъ 81 избирательной коллегіи въ настоящее время только въ 15 примѣняется система косвенныхъ выборовъ.

Число лицъ, имѣющихъ право принимать участіе въ выборахъ членовъ второй палаты, составляетъ $6,_7{}^0/_0$ всего населенія, причемъ въ городахъ пропорція эта на $10^0/_0$ выше, чѣмъ въ селахъ. Число вотирующихъ изби-

рателей достигаетъ въ округахъ съ прямой подачей голосовъ 42,7%, а въ остальныхъ только 22% *).

III. Норвегія.

Норвегія имѣетъ ту общую черту со Швеціей, что она также предоставляетъ женщинамъ избирательное право, и также только при коммунальныхъ выборахъ, а не при парламентскихъ. Это постановленіе, равно какъ и введеніе всеобщаго избирательнаго права, — недавняго происхожденія. Конституція измѣнена законами 30 апрѣля и 11 іюня 1898 года. Новая статья 50 гласитъ: „Избирательнымъ правомъ пользуются норвежскіе граждане, достигшіе 25-лѣтняго возраста и проживающіе въ странѣ въ продолженіе пяти лѣтъ". Исключаются по прежнему нѣкоторыя категоріи осужденныхъ, лишенные особыхъ правъ и банкроты, а также новая категорія лицъ,—прибѣгающихъ или прибѣгавшихъ въ продолженіе года, предшествовавшаго выборамъ, къ общественной благотворительности.

Для общинныхъ выборовъ цензъ былъ пониженъ еще закономъ 27 іюля 1896 года до годового дохода въ 300 кронъ въ селахъ и 400 кронъ въ городахъ. Впослѣдствіи цензъ былъ совершенно отмѣненъ, и общинное избирательное право было предоставлено всякому парламентскому избирателю, проживающему въ теченіе двухъ лѣтъ въ той общинѣ, гдѣ онъ хочетъ вотировать. Кромѣ того, право голоса было предоставлено всѣмъ женщинамъ, достигшимъ 25-лѣтняго возраста и удовлетворяющимъ тѣмъ же условіямъ мѣстопребыванія (5 лѣтъ въ странѣ) и осѣдлости (2 года въ предѣлахъ

*) D-r. Carlo Schanzer. Sull' Ordinamento del Potere legislativo. Roma. 1893.

общины). Отъ женщинъ, сверхъ того, требуется еще уплата извѣстнаго ценза: если женщина замужемъ, то достаточно, чтобы мужъ ея платилъ налоги въ теченіе одного года; въ противномъ случаѣ она сама должна платить налогъ съ дохода не меньше 400 кронъ (200 рублей); тѣ же женщины, которыя освобождены отъ уплаты налоговъ, должны, тѣмъ не менѣе, платить хоть что-нибудь, если желаютъ пользоваться избирательными правами,—приблизительно отъ 40 копеекъ до 2 рублей. Такимъ образомъ, женщины, въ отличіе отъ мущинъ, не пользуются всеобщимъ избирательнымъ правомъ.

Первые же общинные выборы, состоявшіеся на основѣ новой избирательной системы, привели къ побѣдѣ консерваторовъ и соціалистовъ въ ущербъ либераламъ. Число соціалистическихъ членовъ общинныхъ совѣтовъ возросло съ 28 до 150. Въ особенности много мѣстъ они выиграли въ городахъ; силы же либеральной партіи въ небольшихъ городскихъ центрахъ сократились въ пять разъ. Столица Норвегіи, Христіанія, которая имѣетъ 226.000 жителей и 84 членовъ муниципальнаго совѣта, можетъ послужить характернымъ примѣромъ новой эволюціи. Здѣсь—

	имѣли полномочій:	
	Въ 1898 г.	Въ 1901 г.
Консерваторы	42	48
Либералы	35	26
Соціалисты	7	14
Другія партіи	—	6

Изъ 6 послѣднихъ мѣстъ одно занято независимымъ соціалистомъ, два—полу-соціалистами, два—гласными съ либеральными тенденціями, и одно—женщиной консервативнаго оттѣнка.

Мы видимъ, такимъ образомъ,—заключаетъ соціалистическій делегатъ Кринген въ своемъ докладѣ Между-

народному Соціалистическому Бюро, — что женщины передаютъ управленіе муниципальными дѣлами въ руки консерваторовъ *). Въ городѣ Бергенѣ, имѣющемъ 70.000 жителей, консервативная партія удержала свои позиціи, тогда какъ число соціалистическихъ гласныхъ болѣе, чѣмъ удвоилось, поднявшись съ 6 до 16. Такимъ образомъ, всѣ потери падаютъ на долю либераловъ, и то же явленіе наблюдается рѣшительно во всей странѣ. То, что выигрываютъ соціалисты, они берутъ отъ тѣхъ партій, которыя стоятъ всего ближе къ нимъ.

Консервативная партія, какъ показываетъ примѣръ Христіаніи, извлекла большую выгоду изъ предоставленія женщинамъ избирательнаго права, и на это имѣется цѣлый рядъ причинъ. Во первыхъ, избирательное право женщинъ связано съ условіемъ платежа налоговъ; во вторыхъ, женщины высшихъ классовъ, свободныя отъ работъ по домашнему хозяйству, могутъ посвящать сравнительно много времени избирательной агитаціи.

Въ Христіаніи женщины составили отдѣльную партію; двѣ женщины были избраны въ думу консерваторами, а двѣ—соціалистами. Либералы не внесли женскихъ именъ въ списки своихъ кандидатовъ, и были за это наказаны тѣмъ, что женщины за нихъ не вотировали. Соціалистическіе дѣятели полагаютъ, что широкія массы женщинъ будутъ вотировать за консерваторовъ только вначалѣ, а впослѣдствіи онѣ усилятъ соціалистическую партію.

Женщины могутъ также быть избираемы въ школьные комитеты, но не въ благотворительные.

Разница между парламентскими и общинными выборами заключается не только въ предоставленіи избира-

*) Olav Kringen, Die Gemeindewahlen in Norwegen. Neue, Zeit 29 марта 1902 года.

тельнаго права женщинамъ. Слѣдуетъ, кромѣ того, указать, что во всѣхъ городахъ и во многихъ сельскихъ общинахъ примѣняется пропорціональное представительство въ формѣ „собирательнаго вотума“. Но законъ не признаетъ представительства меньшинства обязательнымъ при коммунальныхъ выборахъ: онъ предоставляетъ общинамъ самимъ выбрать желательную для нихъ избирательную систему. Для того, чтобы была примѣнена система пропорціональнаго представительства, введенія ея должна потребовать пятая часть избирателей въ городахъ съ населеніемъ не больше 8.000 человѣкъ и, по крайней мѣрѣ, 1.600 избирателей въ болѣе крупныхъ городахъ. А разъ эта система введена, она остается въ силѣ для всѣхъ послѣдующихъ выборовъ. Въ этомъ случаѣ списки кандидатовъ должны быть заранѣе представлены президенту избирательнаго бюро. Можно выставлять свою кандидатуру на нѣсколькихъ спискахъ сразу; впрочемъ, избиратель имѣетъ право вычеркнуть записанныя въ бюллетенѣ имена и замѣнить ихъ другими. Въ печатныхъ спискахъ одно и тоже имя можетъ повторятся 2—3 раза; избиратель имѣетъ право измѣнить такой списокъ, прибавивъ то же имя въ четвертый разъ,—но не больше. Въ общемъ, за одинъ избирательный бюллетень не можетъ быть подано больше голосовъ (за одного и того же или за различныхъ кандидатовъ), чѣмъ имѣется мѣстъ. Пропорціональное представительство пользуется среди всѣхъ партій большой популярностью и окончательно акклиматизировалось въ Норвегіи.

ГЛАВА ДЕВЯТАЯ.

Страны Восточной Европы.

Въ этихъ странахъ конституціи и законодательство вырабатывались подъ вліяніемъ Западной Европы, причемъ часто восточно-европейскія государства ограничивались рабскимъ копированіемъ западно-европейскихъ учрежденій. Помимо того, что результаты при этомъ не всегда соотвѣтствовали ожиданіямъ, публичное и административное право этихъ государствъ основано на столь различныхъ и еще не согласованныхъ принципахъ, что цивилизованныя страны изъ изученія ихъ не могутъ извлечь никакихъ уроковъ или поучительныхъ примѣровъ. Поэтому мы не будемъ останавливаться на Россіи и Турціи, а о новыхъ балканскихъ государствахъ почти достаточно было бы сказать, что господствующія въ нихъ учрежденія представляютъ точную копію съ учрежденій тѣхъ странъ, о которыхъ мы уже говорили выше.

I. Болгарія.

Болгарскій парламентъ, подобно греческому, состоитъ изъ одной только палаты; когда Болгаріи пришлось при выработкѣ своей конституціи выбирать между много-

численными западно-европейскими образцами, то она, подобно Греціи, сочла удобнымъ остановиться на французскомъ типѣ избирательнаго строя. До 1897 года въ Болгаріи еще существовали нѣкоторыя различія между мѣстнымъ и парламентскимъ избирательнымъ правомъ, но законъ 25 марта 1897 года ввелъ въ эту область принципъ единообразія, такъ какъ онъ установилъ повсюду всеобщее избирательное право, предоставленное всѣмъ болгарамъ, достигшимъ 21-лѣтняго возраста, проживающимъ 6 мѣсяцевъ на одномъ мѣстѣ и внесеннымъ въ избирательные списки. Другихъ ограниченій въ Болгаріи не существуетъ.

Въ настоящее время число избирателей составляетъ 23.15% всего населенія.

Болгарская выборная процедура представляетъ нѣкоторыя особенности; подача голосовъ происходитъ не въ общинахъ, а въ опредѣленныхъ пунктахъ, назначенныхъ центрами избирательныхъ секцій, между которыми распредѣляются общины, расположенныя въ трехмильномъ районѣ. На округъ приходится отъ 2 до 5 такихъ секцій, каждая изъ которыхъ насчитываетъ въ своихъ избирательныхъ спискахъ 3.000 вотирующихъ. Это устройство не остается безъ извѣстнаго вліянія на результаты выборовъ, такъ какъ избиратели городскихъ общинъ, составляющихъ центръ секцій, являются къ урнамъ въ большемъ числѣ.

Избирательный законъ признаетъ избраннымъ того кандидата, который получилъ относительное большинство голосовъ; поэтому въ Болгаріи никогда не бываетъ перебаллотировокъ. Теперь поставленъ на очередь вопросъ о введеніи пропорціональнаго представительства по бельгійскому образцу, и съ этой цѣлью въ 1901 году назначена была спеціальная коммиссія.

Нѣкоторыя цифры покажутъ намъ, насколько необхо-

дима въ Болгаріи избирательная реформа, которая привела бы политическое представительство отдѣльныхъ партій въ болѣе точное соотвѣтствіе съ существующимъ въ странѣ распредѣленіемъ силъ:

Записано избирателей. . . .	797.456	
Подано голосовъ	406.583	
Дѣйствительныхъ голосовъ .	186.796	(т. е. полученныхъ депутатами).
Недѣйствительныхъ голосовъ.	218.317	вмѣстѣ 609.190.
Воздержаній	390.873	

	Въ процентномъ отношеніи	
	Къ числу вотирующихъ.	Къ числу записанныхъ избирателей.
Дѣйствительные голоса (т. е. представленные въ парламентѣ)	45%	23%

Голосованіе производится тайно при всѣхъ выборахъ, но гарантіи этой тайны голосованія далеко не одинаковы. Во время выборовъ въ народное собраніе и окружные совѣты избиратели вотируютъ исключительно посредствомъ писаныхъ бюллетеней, которые заполняются внѣ избирательнаго бюро и раздаются у входа въ залъ агентами различныхъ партій. Что же касается выборовъ въ муниципальные совѣты, то по закону выборы первой степени должны производиться посредствомъ бюллетеней или жетоновъ, смотря по степени образованія большинства мѣстныхъ избирателей; выборы же второй степени производятся посредствомъ писаныхъ бюллетеней. Впрочемъ, избирательное бюро можетъ позволить неграмотнымъ избирателямъ, по ихъ просьбѣ, вотировать посредствомъ шариковъ сообразно съ мѣстными обычаями.

Предсѣдательствуютъ въ избирательныхъ бюро чиновники судебнаго вѣдомства. При распредѣленіи полномочій принята слѣдующая пропорція: 1 депутатъ на 20.000 жителей; городскіе округа, имѣющіе право из-

бирать больше трехъ депутатовъ, дѣлятся на двѣ секціи. Такимъ образомъ, имѣется:

8	избирательныхъ	коллегій,	избирающ.	по	1	депут. 8
41	„	„	„	„	2	„ 82
32	„	„	„	„	3	„ 99
					Итого	189.

Въ самыхъ крупныхъ болгарскихъ городахъ наблюдается наименьшій процентъ вотирующихъ и наивысшій проценть воздержаній; такъ, въ Софіи подали голосъ 37.22% внесенныхъ въ списки избирателей, а въ Филлипополѣ—43.22%.

II. Грецiя и Критъ.

Въ Греціи существуетъ одна только палата, избираемая на основѣ всеобщаго и равнаго избирательнаго права всѣми гражданами, достигшими 21-лѣтняго возраста. Но при этомъ Грецiя составляетъ исключеніе среди балканскихъ странъ въ двухъ отношеніяхъ. Она въ гораздо большей степени копировала европейскія учрежденія въ смыслѣ административнаго дѣленія, раздѣливъ свою территорію на провинціи, округа и коммуны, поставленныя подъ начальство префектовъ, су-префектовъ и бургомистровъ, которымъ она дала, впрочемъ, архаическія названія; она поставила также столичную полицію подъ начальство особаго префекта полиціи.

Критъ, управляемый принцемъ Георгомъ, принялъ 16 апрѣля 1899 года конституцію, явно составленную по греческому образцу. Здѣсь также существуетъ одна только палата, но наряду съ депутатами, избранными

народомъ, засѣдаютъ также члены, назначенные принцемъ *).

III. Румынія.

Законодательная власть принадлежитъ двумъ палатамъ, члены которыхъ избираются на совершенно различныхъ основаніяхъ.

Палата депутатовъ избирается тремя категоріями избирателей (тремя классами).

Первый классъ состоитъ изъ самыхъ крупныхъ плательщиковъ; для того, чтобы попасть въ этотъ классъ, необходимо обладать доходомъ съ городской или сельской недвижимости не меньше 1.200 франковъ.

Второй классъ обнимаетъ всѣхъ тѣхъ избирателей, которые имѣютъ постоянную осѣдлость, проживаютъ въ городахъ, и удовлетворяютъ одному изъ слѣдующихъ условій имущественнаго или образовательнаго ценза:

Необходимо платить государству прямой ежегодный налогъ (какого бы то ни было рода) въ размѣрѣ не меньше 20 франковъ;

Принадлежать къ одной изъ слѣдующихъ категорій: а) представители либеральныхъ профессій; б) офицеры въ отставкѣ; в) государственные пансіонеры; г) лица, окончившія курсъ, по крайней мѣрѣ, начальной школы.

Въ третій классъ входятъ всѣ тѣ лица, которыя не вошли въ оба первые класса и платятъ государству налогъ въ какомъ бы то ни было размѣрѣ. Въ этомъ классѣ есть двѣ категоріи избирателей: имѣющіе право

*) Annuaire de législation étrangère, 1899, стр. 634.

вотировать непосредственно за депутата въ городѣ, гдѣ происходятъ выборы, и могущіе вотировать только косвенно, за делегата.

Непосредственно могутъ вотировать: цензовые избиратели, обладающіе доходомъ съ сельской недвижимости въ размѣрѣ не меньше 300 франковъ и умѣющіе читать и писать, арендаторы, уплачивающіе ежегодно не менѣе 1.000 франковъ арендной платы, а также лица съ образовательнымъ цензомъ: священники и учителя.

Всѣ остальные избиратели выбираютъ по 1 делегату на 50 человѣкъ; такимъ образомъ, они располагаютъ лишь $^1/_{50}$ избирательной силы первыхъ членовъ 3-го класса.

Въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ требуется имущественный цензъ, избиратель долженъ удовлетворять условіямъ его въ теченіе двухъ лѣтъ, предшествующихъ выборамъ.

Въ тѣхъ округахъ, которые посылаютъ въ палату по нѣсколько депутатовъ, выборы производятся по спискамъ.

Первый классъ избираетъ по 2 депутата въ каждомъ округѣ, за исключеніемъ 11 округовъ, посылающихъ по 5 депутатовъ, двухъ — по 4 и восьми округовъ — по 3 депутата.

Города выбираютъ во 2-мъ классѣ: Бухарестъ — 9 депутатовъ, Яссы—6, два другихъ города по 4, 8 городовъ—по три, пять—по два, а остальные по одному депутату.

Третій классъ выбираетъ по одному депутату въ каждомъ округѣ, кромѣ восьми округовъ, посылающихъ по два депутата.

Сенатъ выбирается двумя избирательными коллегіями.

Въ первую входятъ избиратели, обладающіе ежегоднымъ доходомъ съ недвижимости не меньше 2.000

франковъ, или же лица, принадлежащія къ одной изъ слѣдующихъ категорій цензовыхъ избирателей: а) настоящіе и бывшіе президенты или вицепрезиденты законодательныхъ собраній; б) сенаторы и депутаты, занимавшіе мѣсто въ парламентѣ въ теченіе двухъ законодательныхъ періодовъ; в) генералы и полковники; г) настоящіе или бывшіе министры и дипломатическіе представители; д) бывшіе и настоящіе члены и предсѣдатели судебной палаты, старшіе прокуроры, предсѣдатели, члены и прокуроры кассаціоннаго суда; е) лица, имѣющія дипломы доктора или кандидата какой-нибудь науки и занимавшіяся своей профессіей въ продолженіе шести лѣтъ; ж) члены румынской академіи.

Во в т о р у ю коллегію входятъ всѣ прямые избиратели городовъ и сельскихъ общинъ, 1) обладающіе доходомъ съ городской или сельской недвижимости въ 800 — 2.000 франковъ, а также купцы и фабриканты, выбирающіе патентъ первой или второй гильдіи, — затѣмъ, 2) а) обладающіе дипломомъ доктора какой-нибудь науки или равносильнымъ дипломомъ, выданнымъ какимъ-нибудь спеціальнымъ высшимъ учебнымъ заведеніемъ; б) кандидаты правъ, словесныхъ, философскихъ или естественныхъ наукъ; в) служащіе или служившіе по судебному вѣдомству въ продолженіе шести лѣтъ; г) инженеры, архитекторы, аптекаря и дипломированные ветеринары; д) учителя городскихъ училищъ или признанныхъ государствомъ среднихъ учебныхъ заведеній, е) лица, получающія ежегодную пенсію въ размѣрѣ не меньше тысячи франковъ.

Первая изъ этихъ коллегій избираетъ по 2 сенатора на каждый округъ, всего 60 человѣкъ. Вторая выбираетъ 50 сенаторовъ, по одному въ каждомъ округѣ, кромѣ Илфодскаго и Ясскаго округовъ, избирающихъ 5 и 3 сенаторовъ, и двухъ другихъ округовъ, избира-

ющихъ по 2 сенатора. Кромѣ того, университеты назначаютъ двухъ сенаторовъ и духовенство—восемь.

Генеральные совѣты также выбираются на основѣ трехклассной системы. Палата депутатовъ въ настоящее время, повидимому, склоняется къ уравненію правъ всѣхъ избирателей при провинціальныхъ выборахъ.

Для муниципальныхъ совѣтовъ существуетъ особый избирательный законъ. Они выбираютъ мэра, котораго король утверждаетъ и можетъ удалить отъ должности; министръ имѣетъ право устранить мэра отъ должности на два мѣсяца. Въ 1896 году правительство, встревоженное быстрымъ ростомъ расходовъ въ нѣкоторыхъ городахъ, установило извѣстные предѣлы муниципальнаго самообложенія.

Обязанности муниципальной полиціи исполняются агентами административной полиціи, но коммуна можетъ присоединить къ нимъ и муниципальныхъ агентовъ.

IV. Сербія.

Въ Сербіи конституція подвергается частымъ измѣненіямъ. Конституціонный законъ 6 апрѣля 1901 года слѣдующимъ образомъ опредѣляетъ условія политическаго избирательнаго права.

„Статья 50. Избирателями въ національную Скупщину являются всѣ природные или натурализованные сербскіе граждане, достигшіе 21-лѣтняго возраста, уплачивающіе государству 15 динаріевъ прямыхъ налоговъ какого бы то ни было рода, не считая добавочнаго обложенія, и не лишенные при этомъ избирательнаго права судебнымъ приговоромъ.

„Избирателями въ сенатъ являются всѣ граждане, имѣющіе право выбирать членовъ національной Скуп-

щины, если только они уплачиваютъ ежегодно 45 динаріевъ прямыхъ налоговъ какого бы то ни было рода, не считая добавочнаго обложенія.

„Сумма уплачиваемыхъ избирателемъ налоговъ удостовѣряется его податной книжкой за послѣдніе 3 года.

„Ст. 51. Офицеры и солдаты, состоящіе на дѣйствительной службѣ, не могутъ пользоваться ни активнымъ, ни пассивнымъ избирательнымъ правомъ.

„Ст. 52. Избирательный законъ опредѣляетъ, въ какихъ случаяхъ гражданинъ лишается избирательнаго права“.

Муниципальнымъ избирательнымъ правомъ, кромѣ плательщиковъ 15 динаріевъ или франковъ прямыхъ налоговъ, пользуются совершеннолѣтніе сербы, освобожденные отъ уплаты прямыхъ налоговъ по болѣзненности, а также совершеннолѣтніе члены задругъ, т. е. семейныхъ общинъ, даже если они не платятъ указанныхъ 15 франковъ налога.

Въ сербскихъ общинахъ существуютъ собранія трехъ родовъ: общинный совѣтъ, состоящій изъ 10 — 20 избираемыхъ членовъ; мірской сходъ всѣхъ избирателей, которому принадлежитъ рѣшеніе вопросовъ о введеніи налоговъ или о заключеніи займовъ; и, наконецъ, трибуналъ, избираемый общиннымъ совѣтомъ (то есть, составляемый на основѣ двухстепенныхъ выборовъ). Этому трибуналу, вмѣстѣ съ судебной властью, принадлежитъ также мѣстная полицейская власть, равно какъ и рѣшеніе дѣлъ муниципальной администраціи; въ послѣднемъ отношеніи права его равны правамъ муниципальнаго совѣта. Въ городахъ Бѣлградѣ и Нишѣ существуютъ слѣдующія особенности: въ Нишѣ префектъ полиціи, а въ Бѣлградѣ префектъ полиціи и шесть комиссаровъ назначаются правительствомъ. Муниципи-

пальная администрація Бѣлграда находится въ непосредственной зависимости отъ Государственнаго Совѣта.

По закону 21 іюля 1898 года (статья 23) президентъ города Бѣлграда и оба судьи общиннаго трибунала должны назначаться на должности королевскимъ декретомъ по предложенію министра внутреннихъ дѣлъ.

Положеніе этихъ представителей мѣстной власти, соединяющихъ въ своемъ лицѣ одновременно и судебныя, и административныя функціи, отчасти напоминаетъ положеніе старинныхъ бельгійскихъ эшевеновъ. Ихъ можно сравнить только съ шотландскими „бальи“.

Тотъ же законъ (ст. 24) установилъ, что президенты всѣхъ департаментскихъ и уѣздныхъ (окружныхъ) городовъ, а также нѣкоторыхъ другихъ точно поименованныхъ коммунъ должны назначаться королевскимъ указомъ по предложенію министра внутреннихъ дѣлъ. Въ остальныхъ коммунахъ назначеніе общинныхъ президентовъ предоставлено исключительно министру внутреннихъ дѣлъ. Наконецъ, новая 68-ая статья содержитъ двѣ таблицы, гдѣ заранѣе установлены оклады общинныхъ президентовъ, опредѣленные, конечно, въ зависимости отъ размѣровъ и населенія общинъ.

Такимъ образомъ, за общинными собраніями остается только избраніе мэровъ, то есть сельскихъ старостъ, если въ составъ общины входитъ болѣе одной деревни (дѣло въ томъ, что въ „общинѣ“ должно быть не менѣе 200 плательщиковъ налоговъ). Если общинное собраніе не можетъ столковаться относительно избранія мэра, то онъ назначается полицейской властью.

Рѣшенія общинныхъ учрежденій нуждаются въ утвержденіи высшей власти. Надъ коммуной въ лѣстницѣ административныхъ дѣленій стоятъ округъ и департаментъ.

Въ силу закона 9 декабря 1898 года въ составъ окружного собранія входятъ су-префектъ, всѣ общинные старосты, по одному гражданину отъ каждаго муниципалитета, избранному муниципальнымъ совѣтомъ, и, наконецъ, начальники отдѣльныхъ департаментовъ супрефектуры.

Въ составъ департаментскаго (губернскаго) собранія входятъ префектъ, мэръ департаментскаго города и два члена, назначенные муниципальнымъ совѣтомъ, начальники различныхъ канцелярій префектуры и, наконецъ, делегаты окружныхъ собраній. Эти собранія могутъ избирать трехъ делегатовъ, если въ округѣ насчитывается 4.000 плательщиковъ налоговъ, четырехъ, если ихъ тамъ имѣется отъ 4.000 до 6.000, и пятерыхъ, если въ округѣ свыше 6.000 плательщиковъ.

Продолжительность муниципальнаго полномочія—два года, полномочій окружнаго или департаментскаго совѣтника—три года, а депутата—пять лѣтъ.

ГЛАВА ДЕСЯТАЯ.

Голландія.

Основные принципы мѣстнаго избирательнаго права внесены въ голландскую конституцію (статьи 127—143); эти статьи устанавливаютъ избирательную систему, примѣняемую при провинціальныхъ и общинныхъ выборахъ, подобно тому какъ статья 80 дѣлаетъ это для законодательныхъ выборовъ. Всѣ эти статьи формулированы почти одинаково. Избирательное право можетъ быть предоставлено только людямъ, представляющимъ извѣстный минимумъ гарантій въ смыслѣ образованія и зажиточности; лица, прибѣгающія къ общественной благотворительности, лишаются права голоса. Конституція не допускаетъ также къ участію въ общинныхъ выборахъ женщинъ. Сверхъ того, точное опредѣленіе условій избирательнаго права установляется избирательнымъ закономъ, который можетъ временно лишить права голоса лицъ, состоящихъ на военной службѣ, а также опредѣлить возрастъ, требуемый отъ избирателей. Этотъ возрастъ не можетъ быть ниже 23 лѣтъ; законъ установилъ его для всѣхъ выборовъ въ 25 лѣтъ.

Имѣлъ-ли законодатель въ виду установить одинаковыя условія для политическаго и мѣстнаго избирательнаго права? Подобное единообразіе не соотвѣтствуетъ

голландскимъ національнымъ традиціямъ. Конституція 1848 года, замѣнившая двухстепенные выборы прямыми, ни словомъ не упоминаетъ о муниципальныхъ выборахъ. Нѣкоторые политическіе дѣятели Голландіи хотѣли поступить точно такъ же при пересмотрѣ конституціи въ 1887 году; они указывали на то, что общинные выборы, въ отличіе отъ провинціальныхъ, не оказываютъ никакого вліянія на составъ парламента, и что конституція должна регулировать только способъ избранія членовъ провинціальныхъ совѣтовъ, такъ какъ именно провинціальные совѣты назначаютъ 50 членовъ верхней палаты. Правительство не хотѣло оставить въ неопредѣленномъ положеніи основы муниципальнаго электората; оно настояло на внесеніи ихъ въ третій раздѣлъ 143-ей статьи конституціи 1887 года. Но оно соглашалось съ оппозиціей въ томъ, что условія мѣстнаго избирательнаго права не должны связываться съ провинціальнымъ и парламентскимъ избирательнымъ правомъ: въ виду этого въ конституціи имъ посвящена отдѣльная статья, дабы ясно показать, что въ будущемъ при выработкѣ подробностей общиннаго избирательнаго устройства въ основу его могутъ быть положены различные способы практическаго примѣненія и различныя тенденціи.

И дѣйствительно, голландское законодательство, за исключеніемъ короткаго переходнаго періода, всегда проводило различіе между той и другой избирательной системой.

Въ этомъ направленіи совершилась вполнѣ опредѣленная эволюція, которую можно прослѣдить и въ бельгійскомъ публичномъ правѣ, и которая характерна для прежняго и настоящаго режима. Начиная съ 1848 года избирательное право предоставлялось только лицамъ, платившимъ довольно высокій цензъ, причемъ для муниципальныхъ выборовъ этотъ цензъ былъ вдвое ниже,

чѣмъ для парламентскихъ. Различіе это мотивировано тѣмъ, что участіе въ мѣстныхъ дѣлахъ является подготовительной политической школой къ управленію государственными дѣлами; поэтому парламентское избирательное право могло, дескать, быть предоставлено только тѣмъ гражданамъ, которые уже пользовались, по крайней мѣрѣ, общиннымъ избирательнымъ правомъ. На самомъ же дѣлѣ правительство просто на просто боялось, что сохраненіе для муниципальныхъ выборовъ высокаго парламентскаго ценза, низведетъ общинный избирательный корпусъ до слишкомъ ничтожныхъ размѣровъ; поэтому, при установленіи муниципальнаго ценза приходилось волей-неволей смягчить строгость требованій.

Затѣмъ произошло значительное расширеніе парламентскаго избирательнаго права; тогда сравнительная мягкость цензовыхъ требованій при муниципальныхъ выборахъ утратила всякій смыслъ. Прежде всего понадобилось выработать переходныя мѣры, и при этомъ пришлось порвать съ традиціей, отжившей свое время. Правительство признало, что рѣшительно нѣтъ никакихъ основаній требовать для политическаго избирательнаго права болѣе высокаго ценза, чѣмъ для муниципальнаго; оно давало даже понять, что не прочь принять прямо противоположный принципъ.

Въ переходный періодъ, 1887—1896 гг., условія законодательнаго, провинціальнаго и общиннаго избирательнаго права были одни и тѣже. Законъ 1896 года, продолжая начатую эволюцію, окончательно организовалъ мѣстную избирательную систему и ввелъ для мѣстныхъ выборовъ болѣе строгій цензъ, чѣмъ для политическаго электората.

Общее избирательное право предоставляется лицамъ, удовлетворяющимъ весьма скромнымъ условіямъ имущественнаго или образовательнаго ценза,

а муниципальнымъ избирательнымъ правомъ пользуются только лица, удовлетворяющія требованіямъ имущественнаго ценза. Либеральное (?) министерство ванъ-Гоутена *) оправдывало такое рѣшеніе вопроса тѣмъ соображеніемъ, что главной чертой общинной администраціи должна быть ея компетентность въ финансовыхъ дѣлахъ, въ произведеніи расходовъ и въ изысканіи, посредствомъ установленія налоговъ, средствъ для покрытія этихъ расходовъ. Впрочемъ, авторы закона постарались допустить къ урнамъ мелкую буржуазію и исключить только пролетаріатъ. Такимъ образомъ, въ Голландіи существуютъ двѣ разновидности избирательнаго права.

Прежде всего остановимся на условіяхъ общаго избирательнаго права, политическаго и мѣстнаго въ одно и то же время. Общимъ избирательнымъ правомъ пользуются лица, платящія прямые государственные налоги. Для внесенія въ списки общихъ избирателей, необходимо или платить не менѣе флорина поземельнаго налога, или платить налогъ на капиталъ (начинающійся съ капитала въ 13.000 флориновъ), или на доходъ (начиная съ доходовъ не менѣе 650 флориновъ), или, наконецъ, платить одинъ изъ первыхъ пяти личныхъ налоговъ (квартирный, печной, на движимость, на прислугу, на лошадей). Всѣ лица, освобожденныя почему бы то ни было отъ уплаты налоговъ или не уплатившія во-время причитающейся съ нихъ суммы налога, лишаются избирательнаго права.

Существуетъ вторая серія условій избирательнаго

*) На самомъ дѣлѣ министерство ванъ-Гоутена было не либеральнымъ, а коалиціей всѣхъ умѣренно-консервативныхъ элементовъ, съ цѣлью не допустить введенія всеобщаго избирательнаго права.—Прим. перев.

права. Лица, удовлетворяющія одному изъ этихъ условій, являются парламентскими и провинціальными избирателями, но это еще не даетъ имъ права участвовать въ общинныхъ выборахъ. Вотъ, къ какимъ категоріямъ принадлежатъ избиратели, имѣющіе право избирать депутатовъ и членовъ провинціальныхъ совѣтовъ, не будучи въ то же время ipso facto внесены въ списки коммунальныхъ избирателей:

1. Наниматель дома или части дома, образующей квартиру, который не подлежитъ уплатѣ личныхъ налоговъ, но недѣльная квартирная плата котораго достигаетъ минимума, установленнаго закономъ и колеблющагося, соотвѣтственно размѣрамъ общины, отъ 0,80 флор. до 2,50 флор. Это „lodgers"—квартиронаниматели. Законодатель имѣлъ, главнымъ образомъ, въ виду лицъ, занимающихъ квартиру, плата за которую равна арендной цѣнѣ небольшихъ домовъ, обитатели коихъ подлежатъ въ той же мѣстности уплатѣ личныхъ налоговъ.

Избиратели этой категоріи должны занимать квартиру въ продолженіе не менѣе шести мѣсяцевъ: это могутъ быть и двѣ различныя квартиры, лишь бы онѣ находились въ предѣлахъ одной и той же общины. Эти избиратели должны сами заявить о своемъ желаніи быть внесенными въ избирательные списки.

2. Лица, которыя въ продолженіе такого же срока жили на баркѣ вмѣстимостью не менѣе 24 тоннъ, въ качествѣ собственниковъ, владѣльцевъ или арендаторовъ.

3. Лица, которыя въ продолженіе тринадцати мѣсяцевъ, предшествовавшихъ составленію избирательныхъ списковъ, состояли на службѣ въ общественныхъ и частныхъ предпріятіяхъ или были заняты въ промыслѣ или профессіи своихъ родителей, у которыхъ они проживали,—пользуются избирательными правами, если

они обладаютъ установленнымъ въ законѣ минимальнымъ доходомъ отъ 280 до 560 флориновъ *).

4. Лица, которыя въ продолженіе такого же времени пользовались пенсіей или пожизненной рентой такого же размѣра, выплачиваемой имъ частнымъ или общественнымъ предпріятіемъ или учрежденіемъ.

5. Лица, которыя въ теченіе года обладаютъ именнымъ билетомъ государственнаго казначейства на безсрочный вкладъ, приносящимъ 100 флориновъ дохода съ капитала или, по крайней мѣрѣ, вкладомъ, приносящимъ 50 флориновъ дохода, въ Національной Сберегательной Кассѣ или въ какой нибудь общинной или указанной закономъ частной сберегательной кассѣ;

6. Лица, сдавшія экзаменъ, установленный закономъ или общимъ административнымъ распоряженіемъ и дающій право на занятіе извѣстной должности или на отправленіе какой-нибудь профессіи.

Чтобы стать муниципальнымъ избирателемъ, лицо, не принадлежащее къ первому разряду, а только ко второму, должно, кромѣ того, уплачивать прямой налогъ общинѣ. Устанавливая извѣстные налоги, освобождая отъ нихъ тѣ или иныя категоріи плательщиковъ, общинные совѣты имѣютъ, такимъ образомъ, въ своемъ распоряженіи средство для повышенія или пониженія числа мѣстныхъ избирателей.

Никто не можетъ быть общиннымъ избирателемъ, если онъ не состоитъ въ то же время парламентскимъ избирателемъ въ силу одного изъ вышеуказанныхъ условій, если онъ не зачисленъ въ одну изъ упомянутыхъ двухъ категорій.

---

*) Приложенная къ закону таблица минимумовъ квартирной платы, дохода, заработной платы и т. д. перепечатана въ Nederlandsche Staatswetten Мейера Віерсма, Гронингенъ, 1897.

Итакъ, для того, чтобы быть мѣстнымъ избирателемъ, необходимо быть плательщикомъ прямыхъ налоговъ или въ пользу государства, или въ пользу общины, а въ послѣднемъ случаѣ избиратель долженъ, кромѣ того, удовлетворять требованіямъ образовательнаго или имущественнаго ценза (квартира, собственность или доходъ).

Въ результатѣ мѣстное избирательное право отличается болѣе ограничительнымъ характеромъ, чѣмъ парламентское. Нѣкоторые депутаты доказывали всю безсмыслицу такого порядка; другіе же находили, что даже та избирательная система, которая теперь принята при муниципальныхъ выборахъ въ Голландіи и которую они называли „всеобщимъ избирательнымъ правомъ съ нѣкоторыми ограниченіями“, представляетъ еще слишкомъ большую опасность для общинныхъ финансовъ. Министерство старалось держаться золотой середины между этими двумя крайними мнѣніями. Оно полагало, что минимальная квартирная плата составляющая предѣлъ, ниже котораго квартиронанниматель уже освобождается отъ уплаты всякихъ налоговъ, должна служить также естественной границей для предоставленія избирательнаго права.

Лица, состоящія на военной службѣ, лишаются избирательнаго права, кромѣ тѣхъ, кто уплачиваетъ требуемый минимумъ налога или квартирной платы. Избирательное право теряютъ также лица, лишенныя политическихъ и гражданскихъ правъ по судебному приговору, и лица, прибѣгающія къ общественной благотворительности, то есть получающія помощь деньгами или натурой (не считая медицинской помощи) отъ муниципальной администраціи или благотворительныхъ учрежденій. Въ настоящее время доступъ къ избирательнымъ урнамъ имѣетъ половина взрослаго мужского населенія страны. Число избирателей въ Голландіи не-

многимъ больше половины числа избирателей въ сосѣдней Бельгіи (пропорціонально, конечно, числу жителей).

На 100 взрослыхъ мущинъ приходилось избирателей:

	Парламентскихъ.	Провинціальныхъ.	Коммунальныхъ.
1900	51,8	51,7	48,3
1890	6,18	6,5	6,46
1880	3,02	3,0	5.0

Избирательная статистика 1900 года.

Населеніе.	Число избирателей.	Число выбранныхъ.
Всего въ королевствѣ	1. Палата депутатовъ	
5.179.072	Избиратель. 1-й категоріи 564.263; 2-й категоріи 45.24	100
Взрослыхъ мущинъ	2. Провинціальныхъ	
старше 25 лѣтъ	607.964	590
1.176.076	3. Общинныхъ	
	568.206	10.105

Пропорція числа избирателей на 100 взрослыхъ мужчинъ по отдѣльнымъ провинціямъ колеблется отъ 44,6% (Дренте) до 58,2% (Овериссель, сосѣдняя провинція) при парламентскихъ выборахъ — и отъ 42,6 до 56,5%.

(Зеландія) при общинныхъ выборахъ *). Провинція Гельдерландъ имѣетъ относительно больше всего избирателей (75% взрослыхъ мужчинъ), а Роттердамъ меньше всего (30,9%).

Статистическія данныя, опубликованныя городомъ Амстердамомъ, даютъ намъ возможность опредѣлить процентное соотношеніе избирателей различныхъ категорій къ общему числу населенія въ каждомъ округѣ въ 1899 году (см. таблицу на слѣд. страницѣ).

Подача голоса въ Голландіи не обязательна. Католическіе депутаты внесли въ палату депутатовъ предложеніе о введеніи обязательности голосованія, въ виду тѣхъ выгодъ, которыя эта мѣра доставила католикамъ въ Бельгіи. Но либералы съ помощью небольшого числа христіанскихъ демократовъ, группировавшихся вокругъ доктора Сгапмана, отвергли это предложеніе. А между тѣмъ въ Голландіи число воздержаній очень велико.

Законъ озаботился только предоставленіемъ избирателю свободнаго времени, необходимаго для того, чтобы отправиться въ избирательное бюро для подачи голоса. Всякій хозяинъ обязанъ дать своимъ рабочимъ два часа свободнаго времени; фабрикантъ обязанъ вывѣсить въ мастерской росписаніе часовъ, предоставленныхъ съ этой цѣлью каждому рабочему или группѣ рабочихъ. Выборы всегда происходятъ въ будни, такъ какъ ханжество протестантовъ не позволяетъ имъ назначать выборы на воскресенье.

Для того, чтобы читатель могъ судить о степени политическаго рвенія избирателей въ главныхъ городахъ и въ то же время сравнить составъ трехъ избирательныхъ корпусовъ въ этихъ городахъ, мы приводимъ спеціальную таблицу на страницѣ 307.

*) Jaareijfers voor het Koningrijk der Nederlanden. 1900, стр. 228 и слѣд.

Округа города Амстердама.	Населеніе къ 31 декабря 1897 г.	Плательщики государственныхъ налоговъ.	Владѣльцы. 1. Жилого помѣщенія.	Владѣльцы. 2. Барки.	3-я категорія. Получающіе заработную плату.	3-я категорія. Сыновья, живущіе при отцахъ.	4. Пансіонеры.	5. Владѣльцы государ. ренты и вкладчики въ сберег. кассы.	6. Лица съ образов. цензомъ.	Всего парламентскихъ избирателей.	Провинціальныхъ избирателей.	Плательщики государствен. налоговъ.	Общинныхъ избирателей. Плательщики общинныхъ налоговъ.
I	56.980	4.617	28	7	40	3	1	17	15	4.728	4.717	4.600	7
II.	55.936	2.173	65	—	99	1	3	16	3	2.360	2.440	2.167	8
III	56.210	5.296	61	—	58	4	5	13	13	5.450	5.285	5.285	17
IV	51.636	3.379	31	—	12	5	2	8	11	3.438	3.438	3.375	5
V	56.986	6.042	56	—	19	8	6	15	43	6.199	6.182	6.017	7
VI	54.824	4.781	71	—	35	6	2	19	23	4.957	4.929	4.764	13
VII	54.330	3.485	56	—	18	3	1	14	13	3.623	3.619	3.481	12
VIII. . . .	55.726	2.631	65	-	71	6	3	16	4	2.796	2.791	2.629	10
IX	57.657	5.748	59	-	45	18	7	24	35	5.936	5.922	5.712	17
Итого. .	503.285	38.012	492	7	427	54	33	139	160	39.167	39.395	38.066	96

	Амстердамъ.	Роттердамъ.	Гаага.	Утрехтъ.	Гронингенъ.	Лейденъ.	Гарлемъ.
Взрослое мужское населеніе. .	111.285	67.349	13.261	21.977	14.350	11.078	13.349
Законодательные выборы 1901 года.							
Избирателей	15.717	20.810	20.168	10.953	6.424	4.711	7.133
Въ % къ взрослому мужскому населенію	14,1	30,9	16,6	19,8	44,8	42,8	53,4
Вотирующихъ	29,396	15.177	13.394	8.378	5.241	4.021	5.192
Въ % къ числу избирателей .	61,3	72,9	66,4	79,8	81,6	84,8	72,8
Провинціальные выборы 1901 г.							
Избирателей	15.562	20.766	20.072	10.921	6.404	4.739	7.113
%	10,9	30,8	46,1	19,7	44.6	42,8	53,3
Вотирующихъ	23,037	13.186	12.245	7.578	3.713	3.838	4.009
%	50,7	65	61	69.4	58	81	56,4
Муниципальные выборы 1901 года.							
Избирателей.	14.399	19.316	19.177	9.694	6.125	1.508	6.966
%	39,1	28,7	44,3	14,1	42,7	10,7	54,2
Вотирующихъ	20,134	10.469		6.108	3.282	3.462	4.265
%	46	54.2	—	63	53,6	52	51

Съ точки зрѣнія партійныхъ подраздѣленій вторая палата голландскаго парламента въ настоящее время состоитъ изъ 26 католиковъ и 32 протестантовъ (кальвинистовъ), образующихъ правительственное большинство, поддерживающее кабинетъ Кэпера, и изъ 35 либераловъ и 7 соціалистовъ, образующихъ оппозицію.

Прежнее либеральное большинство въ нижней палатѣ разбито на выборахъ 1901 года. Но либеральной партіи принадлежитъ еще большинство въ верхней палатѣ, члены которой избираются провиціальными совѣтами *). Соціалистамъ не удалось пока проникнуть въ муниципальные совѣты большихъ городовъ, но въ этихъ совѣтахъ имѣется не мало радикаловъ, муниципальная политика которыхъ нѣсколько приближается къ соціалистической.

Съ 1896 года парламентскіе выборы производятся исключительно по одноименной системѣ. До этого времени нѣкоторые крупные города составляли исключеніе изъ общаго правила; тогда избирались по спискамъ 9 депутатовъ въ Амстердамѣ, 5 въ Роттердамѣ, 3 въ Гаагѣ, 2 въ Утрехтѣ и 2 въ Гронингенѣ.

Вмѣстѣ съ отмѣной scrutin de liste при парламентскихъ выборахъ сокращено было также примѣненіе системы списковъ при муниципальныхъ выборахъ. Общины, населеніе которыхъ превышало 15.000 жителей, раздѣлены на нѣсколько избирательныхъ округовъ Утрехтъ состоитъ изъ четырехъ, Роттердамъ изъ пяти, Амстердамъ изъ девяти округовъ; остальные города, населеніе которыхъ не достигаетъ 15.000 человѣкъ, дѣ-

*) Теперь это уже измѣнилось. 16 іюля 1904 г. Кэперъ распустилъ сенатъ, не согласившійся утвердить реакціонный проектъ министерства о преобразованіи высшихъ учебныхъ заведеній, а новые выборы дали и въ верхней палатѣ большинство клерикальной коалиціи католиковъ и кальвинистовъ. Прим. перев.

лятся для мѣстныхъ выборовъ на три избирательныхъ округа.

Число членовъ общинныхъ совѣтовъ колеблется отъ 7 въ общинахъ совершенно незначительныхъ размѣровъ до 39 въ большихъ городахъ, въ зависимости отъ численности населенія. Въ Роттердамской и Амстердамской думахъ имѣется по 45 гласныхъ. Въ городахъ сравнительно крупныхъ размѣровъ примѣняется подача голосовъ по кварталамъ; но ни въ одномъ городѣ муниципальные выборы не производятся по одноименной системѣ, которая примѣняется исключительно при выборахъ депутатовъ. Слѣдуетъ также замѣтить, что городскіе избирательные округа при законодательныхъ и при коммунальныхъ выборахъ далеко не совпадаютъ. Они одинаковы только въ Амстердамѣ, Роттердамѣ и Гаагѣ: этого же можно было бы достигнуть и въ Утрехтѣ, но почему то ничего въ этомъ направленіи не сдѣлано.

Обновленіе происходитъ:

1. Для второй палаты цѣликомъ черезъ каждые четыре года;

2. Для первой палаты по третямъ черезъ каждые три года;

3. Каждые три года обновляется половина провинціальныхъ совѣтовъ;

4. Каждые два года — третья часть общинныхъ совѣтовъ.

Законъ не устанавливаетъ несовмѣстимости, вытекающей изъ родственныхъ отношеній, для депутатовъ и сенаторовъ. Статья 20 провинціальнаго закона устанавливаетъ эту несовмѣстимость для родственниковъ или свойственниковъ первой степени. Общинный законъ запрещаетъ избирать въ члены муниципальныхъ совѣтовъ лицъ, состоящихъ между собою во второй степени родства или свойства.

Законъ устанавливаетъ и другіе случаи несовмѣстимости для муниципальныхъ выборовъ. Съ 1887 года священнослужители могутъ быть избираемы въ парламентъ, но до сихъ поръ они не пользуются пассивнымъ избирательнымъ правомъ при провинціальныхъ и общинныхъ выборахъ.

Палаты могутъ быть распущены, общинные же совѣты—нѣтъ *).

* * *

По голландской конституціи назначеніе бургомистровъ принадлежитъ королю. Такъ какъ глава общины является въ то же время представителемъ центральной власти, облеченнымъ во многихъ отношеніяхъ аттрибутами правительственнаго авторитета, и такъ какъ роль его (въ сферѣ общиннаго управленія) можетъ быть приравнена къ положенію губернатора или королевскаго комиссара въ провинціи, то назначеніе всѣхъ этихъ чиновниковъ предоставлено королю.

Это ясно выражено въ основномъ законѣ.

Нельзя, однако, сказать, чтобы это постановленіе внесено было въ основной законъ съ общаго согласія. Торбеке высказался противъ него, не столько потому, что онъ не соглашался съ самимъ принципомъ, сколько потому, что считалъ неудобнымъ ограничивать инициативу нормальной законодательной власти. Тѣмъ не менѣе этотъ пунктъ сохраненъ и въ конституціи 1887 года. Несмотря на проявленіе новыхъ тенденцій, а именно на сдѣланные уже и производившіеся въ то время опыты, клонившіеся къ созданію государственной полиціи, а слѣдовательно, и къ уменьшенію правительственныхъ аттрибутовъ бургомистровъ, министръ Гемскеркъ заявилъ, что онъ признаетъ необходимымъ по прежнему оставить за

*) Oppenheim. Het Nederlandsch Gemeenterecht, I, 239—241.

королемъ въ конституціонномъ порядкѣ право назначенія бургомистровъ. Эта предохранительная мѣра представлялась ему тѣмъ болѣе необходимой, что ростъ демократіи вызвалъ расширеніе избирательнаго права и, такимъ образомъ, оправдывалъ, по мнѣнію министра, установленіе спеціальныхъ гарантій.

Итакъ, въ настоящее время въ Голландіи уже не можетъ быть рѣчи о предоставленіи избирателямъ или муниципальному совѣту права избирать бургомистра. Но нѣкоторые, и въ томъ числѣ лейденскій профессоръ Оппенгеймъ, предлагали, чтобы, по крайней мѣрѣ, совѣтъ имѣлъ право представлять кандидатовъ на эту должность. Однако глава нынѣшняго кабинета, Кэперъ, онъ же министръ внутреннихъ дѣлъ, выступилъ противъ этого предложенія, какъ противорѣчащаго, якобы, духу мѣстныхъ учрежденій и основамъ конституціи.

Мало того, изъ текста дѣйствующаго нынѣ коммунальнаго закона, составленнаго на основаніи новой конституціи, были даже вычеркнуты слова, ограничивающія королевскій выборъ членами общиннаго совѣта. И, такимъ образомъ, монарху предоставлена полная свобода выбора.

Король (или королева) широко пользуется своими прерогативами. Монархъ назначаетъ бургомистра по собственному усмотрѣнію, часто совершенно не считаясь съ политическимъ направленіемъ большинства муниципальнаго совѣта, но предпочтительно выбирая на эту должность политическихъ единомышленниковъ министерства. Съ 13 ноября 1900 г. по 12 іюля 1902 года, т. е. въ продолженіе полутора лѣтъ, изъ 135 назначенныхъ бургомистровъ 44 принадлежали къ жителямъ общины, которой они призваны были управлять, а 91 были взяты изъ посторонихъ общинѣ лицъ.

Бургомистръ можетъ быть назначенъ изъ среды чле-

повъ общиннаго совѣта, но это совмѣстительство настолько противорѣчитъ голландскимъ понятіямъ, что во время выработки закона одинъ депутатъ, Олденгезъ Гратама, утверждалъ, что бургомистръ долженъ быть исключенъ изъ состава муниципальнаго совѣта. Одинъ изъ провинціальныхъ совѣтовъ также потребовалъ, чтобы подобное совмѣстительство ни въ коемъ случаѣ не допускалось коммунальнымъ закономъ.

Законодатель не рѣшается идти такъ далеко. Статья 66 разрѣшаетъ одному и тому же лицу быть членомъ общиннаго совѣта и бургомистромъ. Но правительство все чаще и чаще назначаетъ на мѣста бургомистровъ лицъ, не принадлежащихъ къ составу муниципальнаго совѣта; оно находитъ неудобнымъ брать бургомистра изъ среды членовъ муниципальныхъ совѣтовъ, такъ какъ онъ въ такомъ случаѣ подлежитъ избранію, а въ Голландіи все болѣе распространяется взглядъ на бургомистра, какъ на профессіональнаго чиновника въ нѣмецкомъ смыслѣ; люди, придерживающіеся такого взгляда, полагаютъ, что въ интересахъ своей независимости и своего престижа бургомистру не слѣдуетъ добиваться у избирательнаго корпуса утвержденія своего полномочія. Подобная же мысль лежитъ въ основѣ того обстоятельства, что въ Голландіи министры не состоятъ членами парламента. Голландскій бургомистръ, справедливо замѣчаетъ Шоу, гораздо больше похожъ на своего нѣмецкаго коллегу, чѣмъ на французскаго мэра *).

Бургомистръ назначается на 6 лѣтъ, но онъ является скорѣе профессіональнымъ чиновникомъ, чѣмъ избираемымъ гражданиномъ, облеченнымъ временной властью. Это спеціалистъ и человѣкъ, занимающій видное положеніе. Когда нѣсколько лѣтъ тому назадъ амстердам-

*) L. c., стр. 239.

скій бургомистръ получилъ постъ министра, то столичнымъ городскимъ головой былъ назначенъ роттердамскій бургомистръ. Слѣдуетъ, впрочемъ, замѣтить, что въ большинствѣ случаевъ на должность бургомистра назначаютъ людей, знакомыхъ съ данной мѣстностью: какого-нибудь бывшаго эшевена, члена муниципальнаго совѣта, общиннаго секретаря и т. п. Фактически должность бургомистра является пожизненной и приноситъ своему носителю чины, почести и хорошее вознагражденіе. Жалованье составляетъ отъ 1.500 флориновъ (1.200 рублей) въ небольшихъ общинахъ до 6.000 флориновъ (около 5.000 руб.), а въ самыхъ крупныхъ центрахъ и до 11.000 флориновъ (около 9.000 руб.). Бургомистрамъ не полагается пенсіи, но зато они занимаютъ весьма прочное и независимое положеніе.

Итакъ, правительство можетъ, если ему угодно, назначать бургомистрами людей, 1) не принадлежащихъ къ муниципальному совѣту и 2) даже не принадлежащихъ къ данной общинѣ.

Бургомистръ предсѣдательствуетъ въ муниципальномъ совѣтѣ, даже если онъ не состоитъ его членомъ, но въ такомъ случаѣ онъ не пользуется рѣшающимъ голосомъ.

На основаніи голландскаго закона одно и то же лицо можетъ быть бургомистромъ нѣсколькихъ общинъ сразу, если только населеніе каждой изъ этихъ общинъ не превышаетъ 5.000 жителей, а общее населеніе всѣхъ ихъ—10.000 человѣкъ. Общины эти должны быть смежными. Въ такихъ случаяхъ законъ предписываетъ бургомистру имѣть постоянное жительство, по крайней мѣрѣ, въ одной изъ этихъ общинъ и воспрещаетъ ему отлучаться оттуда болѣе, чѣмъ на мѣсяцъ, безъ разрѣшенія губернатора. Впрочемъ, назначеніе одного бургомистра для нѣсколькихъ общинъ имѣетъ мѣсто лишь въ самыхъ рѣдкихъ случаяхъ.

Бургомистры назначаются королемъ въ виду ихъ значительной роли въ дѣлѣ управленія, а также въ виду того, что въ обязанности ихъ входитъ завѣдываніе полиціей. Такъ какъ этихъ соображеній не существуетъ для эшевеновъ, то они и выбираются муниципальнымъ совѣтомъ.

ГЛАВА ОДИННАДЦАТАЯ.

Швейцарія.

§ 1. Условія избирательнаго права.

Условія федеральнаго избирательнаго права въ Швейцаріи отличаются крайней простотой: имъ пользуются всѣ швейцарцы мужескаго пола, достигшіе 20-лѣтняго возраста. Исключаются только лишенные правъ, опороченные и банкроты; лица, прибѣгающія къ общественной благотворительности, могутъ быть лишены избирательнаго права постановленіями кантональныхъ конституцій.

Тѣмъ не менѣе между отдѣльными кантонами существуютъ многочисленныя различія, такъ какъ каждый кантонъ имѣетъ полное право регулировать тѣ или иныя детали, еще болѣе расширить избирательное право и опредѣлить выборную процедуру, которая должна примѣняться даже при федеральныхъ выборахъ и голосованіяхъ.

Еще значительнѣе эти различія въ области кантональнаго избирательнаго права. Кантоны могутъ предоставить право голоса при кантональныхъ и мѣстныхъ выборахъ лицамъ, пользующимся въ этихъ кан-

тонахъ правомъ „осѣдлости“ въ теченіе трехъ мѣсяцевъ, тогда какъ федеральное избирательное право на основаніи 43-й статьи конституціи должно быть предоставлено всякому швейцарцу въ томъ мѣстѣ, гдѣ находится его мѣстожительство, какова бы ни была продолжительность его пребыванія или осѣдлости. Такимъ образомъ, можно быть федеральнымъ избирателемъ, не будучи въ то же время кантональнымъ.

Союзная конституція постановляетъ, что кантоны обязаны предоставить кантональное и коммунальное избирательное право всякому швейцарцу, не требуя отъ него кантональнаго туземства, если онъ въ теченіе трехъ мѣсяцевъ пользуется въ данномъ кантонѣ правомъ осѣдлости. Это постановленіе не мѣшаетъ кантонамъ ставить кантональныхъ уроженцевъ въ болѣе благопріятное положеніе, не требовать отъ нихъ продолжительнаго проживанія и, наоборотъ, требовать его отъ другихъ швейцарцевъ, не получившихъ права осѣдлости, т. е. не записанныхъ и допущенныхъ къ водворенію, по крайней мѣрѣ, за три мѣсяца до выборовъ. Нѣкоторыя кантональныя конституціи установили, такимъ образомъ, дифференціальныя правила, а другія понизили минимальную продолжительность осѣдлости, требуемую федеральнымъ закономъ. Цюрихъ, Шафгаузенъ, Аппенцель (Внутренн. Род.), Тургау и Базель-городъ не требуютъ отъ мѣстныхъ избирателей никакой осѣдлости. Другіе требуютъ три мѣсяца; Бернъ не требуетъ „осѣдлости“ и довольствуется шестимѣсячнымъ „проживаніемъ“.

Кромѣ того, союзная конституція разрѣшаетъ кантонамъ представлять право голоса въ „общинахъ бургеровъ“ исключительно „бургерамъ“. Въ швейцарскихъ коммунахъ во многихъ мѣстахъ сохранились въ большемъ или меньшемъ количествѣ общинныя имущества, принадлежащія не всѣмъ жителямъ общины, а только

потомкамъ старинныхъ гражданъ, совладѣльцевъ этихъ имуществъ, „бургерамъ“, въ силу своеобразнаго частнаго права *). Даже тамъ, гдѣ не существуетъ недвижимыхъ общинныхъ имуществъ, мы находимъ „бургерскую общину“, которая отличается отъ „обывательской общины“, и которой спеціально поручается завѣдываніе дѣлами общественной благотворительности.

Никто не можетъ быть лишенъ общиннаго избирательнаго права, но мѣстныя законодательства могутъ по своему усмотрѣнію ограничивать доступъ въ бургерскія общины.

Приведемъ нѣкоторые примѣры бургерскихъ общинъ.

Статья 71 конституціи кантона Цугъ, подвергшейся пересмотру 31 января 1894 года и являющейся одной изъ самыхъ прогрессивныхъ конституцій, такъ какъ она примѣнила систему пропорціональнаго представительства при всѣхъ выборахъ, гласитъ: Въ общины мѣстныхъ гражданъ (бургеровъ: Ortsburgergemeinde) входятъ всѣ туземные уроженцы безотносительно къ ихъ нынѣшнему мѣстожительству. Онѣ образуютъ общественныя товарищества, имущество которыхъ составляетъ общественный фондъ и спеціально фондъ для помощи бѣднымъ членамъ общины. Мѣстные граждане, пользующіеся избирательнымъ правомъ, проживающіе въ общинѣ или подлежащіе уплатѣ общинныхъ налоговъ, въ силу мѣстнаго туземства, образуютъ сходъ мѣстныхъ гражданъ. Совѣтъ мѣстныхъ гражданъ долженъ состоять не меньше, чѣмъ изъ пяти членовъ, не считая секретаря и пристава (Weibel). Главная его функція заключается въ опекунствѣ и въ призрѣніи мѣстныхъ бѣдняковъ.

---

*) См. John Martin Vincent, State and Federal Governement in Zwitzerland. стр. 157 и слѣд.

Конституція Базельской Земли (полукантонъ) 4 апрѣля 1892 г. въ 5-ой ст. установляетъ: п. 4. Въ дѣлахъ бургерской общины правомъ голоса пользуются только бургеры. Исключеніе допускается въ томъ случаѣ, если налогъ для бѣдныхъ вводится на недвижимое имущество. Въ этомъ случаѣ лица, проживающія въ общинѣ, не будучи бургерами и владѣющія земельной собственностью, могутъ также принимать участіе въ голосованіи.

Принятіе въ члены такой бургерской общины обусловлено довольно высокимъ вступительнымъ взносомъ. Съ другой стороны, кантоны также могутъ требовать извѣстнаго взноса, на покрытіе канцелярскихъ расходовъ, отъ тѣхъ швейцарцевъ, которые, не будучи мѣстными уроженцами, желаютъ получить свидѣтельство объ осѣдлости, необходимое для пользованія избирательнымъ правомъ въ кантонѣ. Этотъ сборъ ни въ одномъ кантонѣ не долженъ превышать шести франковъ. Свидѣтельство объ осѣдлости слѣдуетъ, впрочемъ, отличать отъ свидѣтельства о проживаніи; послѣднее также связано съ уплатой извѣстнаго сбора, но не во всѣхъ кантонахъ даетъ своему обладателю право участія въ мѣстныхъ выборахъ. При этомъ необходимо замѣтить, что ни проживаніе, ни осѣдлость ни въ коемъ случаѣ не требуются для пользованія федеральнымъ избирательнымъ правомъ.

Взносы, которые приходится дѣлать для пріобрѣтенія кантональнаго туземства или для вступленія въ члены бургерской общины, иногда достигаютъ довольно значительныхъ размѣровъ. Въ Швейцарскомъ Статистическомъ Ежегодникѣ мы находимъ слѣдующую таблицу этихъ взносовъ за 1900 годъ (см. на слѣдующей страницѣ).

Въ общемъ, можно сказать, что во всѣхъ кантонахъ, кромѣ списка федеральныхъ избирателей, при-

Кантоны.	Сборы			
	Кантональные.		Общинные.	
	Максимумъ.	Минимумъ.	Максимумъ.	Минимумъ.
	Фр.	Фр.	Фр.	Фр.
Цюрихъ	500	100	1.640	—
Бернъ	—	500	3.600	300
Люцернъ	350	150	2.000	500
Ури	—			—
Швицъ.	400	400	400	400
Унтервальденъ верхній . .	150	150	500	500
Унтервальденъ нижній. . .	—	—	—	—
Гларусъ	300	300	1.400	900
Цугъ	800	800	2.000	2.000
Фрейбургъ	800	150	2.500	50
Золотурнъ	1.440	800	1.800	400
Базель-городъ.	—	—	800	—
Базельская Земля.	400	200	1.000	100
Шафгаузенъ	400	200	150	75
Аппенцель (Внѣшн. Род.).	400	200	800	400
Аппенцель (Внутренн. Род.).	800	800	—	—
Сенъ-Галленъ	300	50	2.000	200
Граубюнденъ	600	300	?	?
Аргау.	1.000	350	3.000	400
Тургау.	200	50	1.000	50
Тессинъ	4.000	200	650	—
Ваадтъ	1.000	200	2.500	450
Валлисъ	600	600	2.100	400
Невшатель	200	85	1.000	300
Женева	—	—	1.000	—

ходится, какъ этого, между прочимъ, требуетъ законъ 29 ноября 1892 года въ Люцернскомъ кантонѣ, составлять четыре различныхъ избирательныхъ списка:

1. Для общины въ общемъ смыслѣ этого слова.
2. Для бургерской общины.
3. Для прихода (состоящаго изъ приверженцевъ отдѣльныхъ вѣроисповѣданій).
4. Для корпорацій (владѣющихъ заповѣдными имуществами).

Отъ федеральныхъ избирателей требуется 20-лѣтній возрастъ; отдѣльные кантоны могутъ понизить этотъ возрастъ для мѣстныхъ и даже для общихъ выборовъ: Цугъ установилъ его въ 19 лѣтъ, Нижній Унтервальденъ—въ 18, а Граубюнденъ—въ 17 лѣтъ.

Въ большинствѣ кантоновъ нищіе лишены избирательнаго права.

При распредѣленіи депутатскихъ полномочій въ основу разсчета кладется общая цифра населенія, включая швейцарцевъ и иностранцевъ. Этого требуетъ федеральная конституція. Народная инициатива, вызванная нѣсколькими депутатами-аграріями, предлагала ограничить пропорцію: 1 депутатъ на 20.000 жителей—одними жителями швейцарской національности. Осуществленіе этой реформы сократило бы число депутатскихъ мѣстъ, установленное на основаніи послѣдней народной переписи, съ 167 до 146, причемъ потеряли бы слѣдующіе кантоны: Цюрихъ—4 депутатовъ; Базель-городъ и Женевскій кантонъ—по три; Сенъ-Галленъ, Тессинъ и Ваадтъ—по два; Бернъ, Граубюнденъ, Ааргау, Тургау и Валлисъ—по одному.

Число кантональныхъ депутатовъ не вездѣ опредѣляется по одинаковому разсчету: въ Бернскомъ кантонѣ одинъ депутатъ приходится на 2.000 жителей, а въ Цугѣ—на 250 жителей.

Никто не можетъ вотировать больше, чѣмъ въ одномъ мѣстѣ. Во всей странѣ число избирателей достигаетъ въ общемъ 22,7%, но по отдѣльнымъ кантонамъ оно колеблется отъ 16,5% (Базель-городъ) до 30,4% (Тессинъ). Число вотирующихъ, достигающее въ среднемъ 58,9%, составляетъ 27,7% записанныхъ избирателей въ Ваадтскомъ кантонѣ и 90% въ Верхнемъ Унтервальденѣ (данныя за 1890 годъ).

Депутаты Національнаго Совѣта (палата представителей народа) избираются посредствомъ прямыхъ выборовъ, совершающихся черезъ каждые три года. Ноябрьскіе выборы 1902 года привели къ слѣдующему составу Національнаго Совѣта: 101 радикалъ, 33 консерватора, 24 депутата центра (либеральные консерваторы и либеральные католики) и 9 соціалистовъ.

Совѣтъ Кантоновъ (палата представителей кантоновъ, какъ самостоятельныхъ земель) состоитъ изъ кантональныхъ делегатовъ (по два делегата отъ каждаго кантона). Здѣсь примѣняются совершенно различныя выборныя системы. Въ десяти кантонахъ делегаты въ Совѣтъ Кантоновъ выбираются непосредственно самими избирателями, въ восьми—они назначаются совѣтомъ каждаго кантона (слѣдовательно, посредствомъ двухстепенныхъ выборовъ), а въ четырехъ кантонахъ они скорѣе провозглашаются, чѣмъ избираются, народными сходами, носящими названіе Landsgemeinden *).

*) Интересно сопоставить съ избирательными пріемами швейцарскихъ кантоновъ систему, принятую въ похожей на нихъ республикѣ Санъ-Марино. Это маленькое государство съ десяткомъ тысячъ жителей управляется Верховнымъ Совѣтомъ, составленнымъ по системѣ представительства интересовъ: 60 членовъ этого совѣта избираются поровну (по 20 чел.) изъ среды дворянства, буржуазіи и крестьянства. Составъ совѣта пополняется посредствомъ кооптаціи (см. Annuaire de législation étrangère. 1898, стр. 404).

§ 2. Избирательная процедура.

Кантоны регулируютъ избирательную процедуру по собственному усмотрѣнію; часто она бываетъ различной для общихъ и мѣстныхъ выборовъ. Такъ, напримѣръ, тайна голосованія, обязательная при выборахъ въ Національный Совѣтъ, не вездѣ обязательна. Въ нѣкоторыхъ кантонахъ избирательные бюллетени могутъ быть писаные или печатные; въ трехъ кантонахъ бюллетень долженъ заполняться на мѣстѣ: какъ же въ такомъ случаѣ быть тѣмъ, кто не умѣетъ писать? Въ 13 кантонахъ бюллетени опускаются въ урну въ казенномъ конвертѣ, въ 8 другихъ кантонахъ такого конверта не полагается. Въ Люцернскомъ кантонѣ на основаніи закона 29 ноября 1891 года въ каждой общинѣ большинство избирателей имѣетъ право рѣшить, какой способъ голосованія оно желаетъ установить. Община большинствомъ двухъ третей голосовъ можетъ постановить, чтобы кантональные и коммунальные выборы производились открытой баллотировкой. Въ послѣднемъ случаѣ голосованіе совершается посредствомъ поднятія рукъ, причемъ, въ случаѣ надобности, избиратели для точности разбиваются на двѣ группы.

Въ кантонѣ Цугъ конституція 31 января 1894 года перечисляетъ цѣлый рядъ случаевъ, въ которыхъ голосованіе должно производиться посредствомъ тайной баллотировки, но она постановляетъ, что выборы общинной администраціи („общинные совѣты“, „бургерскіе совѣты“, приходскіе совѣты и совѣты корпорацій) должны производиться открытой баллотировкой. Впрочемъ, голосованіе можетъ быть и тайнымъ, если этого заблаговременно потребуетъ десятая часть избирателей.

На народныхъ сходахъ въ кантонахъ мѣстныя дѣла рѣшаются, по общему правилу, также открытой балло-

тировкой. Въ Сенъ-Галленѣ кантональные выборы и голосованія производятся закрытой баллотировкой, но мэры, члены общинныхъ совѣтовъ и мировые судьи избираются посредствомъ открытой баллотировки, если только третья часть общинныхъ избирателей не потребуетъ закрытаго голосованія. При остальныхъ общинныхъ выборахъ избиратели сами рѣшаютъ, желаютъ-ли они открытой или закрытой баллотировки. Назначеніе часовъ для открытія и закрытія избирательныхъ бюро въ нѣсколькихъ кантонахъ предоставлены усмотрѣнію муниципальныхъ совѣтовъ.

Особенно значительныя различія между отдѣльными кантонами господствуютъ въ области примѣненія представительства меньшинства. Мы не станемъ говорить здѣсь объ отмѣченныхъ уже различіяхъ въ распредѣленіи полномочій. Если Національный Совѣтъ составляется исключительно на основѣ подсчета населенія, а Совѣтъ Кантоновъ — по системѣ назначенія двухъ делегатовъ отъ каждаго кантона, то это является практическимъ осуществленіемъ положенной въ основу конфедераціи идеи о союзѣ равноправныхъ государствъ, образующихъ въ совокупности единый народъ. Но какими логическими соображеніями можно объяснить то обстоятельство, что союзный законъ исключаетъ пропорціональное представительство при союзныхъ выборахъ, въ то время какъ оно допускается и практикуется во многихъ кантонахъ при мѣстныхъ выборахъ? Вопросъ о примѣненіи этой системы при выборахъ въ Національный Совѣтъ поднимался неоднократно; члены этого собранія (за исключеніемъ пяти человѣкъ) выбираются по системѣ списковъ, причемъ шестнадцать избирательныхъ округовъ посылаютъ по 4, 5 или 6 депутатовъ. Предложеніе, клонившееся къ огражденію правъ меньшинства, было отвергнуто референдумомъ 1900 года. Нюма Дрозъ цѣлымъ рядомъ стати-

стическихъ выкладокъ доказалъ, что большинство Національнаго Совѣта и опирающееся на него правительство въ сущности представляютъ меньшинство избирательнаго корпуса, и что съ 1881 по 1890 годъ депутаты всегда представляли не больше 34—40% общаго числа избирателей *).

Девять кантоновъ изъ двадцати двухъ ввели у себя представительство меньшинства, каждый на свой образецъ и для спеціальныхъ выборовъ. Конституція Люцерна, напр., гласитъ: „меньшинство будетъ, по мѣрѣ возможности, приниматься во вниманіе", но этотъ конституціонный принципъ въ дѣйствительности получилъ осуществленіе только при муниципальныхъ выборахъ (1895 г.). Городъ Бернъ также допустилъ представительство меньшинства въ общинномъ совѣтѣ (1894 г.). Въ Фрейбургскомъ кантонѣ пропорціональное представительство имѣетъ факультативный характеръ: оно должно примѣняться въ тѣхъ общинахъ, гдѣ этого потребуетъ извѣстное количество избирателей. Въ дѣйствительности всѣ крупные центры приняли эту избирательную систему (1894 г.). А съ 1898 года пропорціональное представительство существуетъ также и въ кантонѣ Швицъ.

Въ Женевскомъ кантонѣ меньшинство имѣетъ обезпеченное представительство только въ „Большомъ Совѣтѣ" (1892 г.), а въ Невшательскомъ пропорціональное представительство допускается лишь при кантональныхъ выборахъ (1892 г.).

Тессинъ, подобно обоимъ предъидущимъ кантонамъ, вотируетъ по системѣ конкуррирующихъ списковъ, но здѣсь эта система примѣняется не только при выборахъ въ кантональный законодательный совѣтъ, но и при

*) Revue Politique et Parlémentaire, томъ 26, стр. 640

избраніи другихъ кантональныхъ властей (правительство и суды) и муниципальной администраціи (1890 г.). Въ Цугѣ съ 1894 года представительство меньшинства существуетъ при всѣхъ выборахъ, а въ Золотурнѣ эта система примѣняется съ 1895 года при выборахъ кантональнаго совѣта и муниципальныхъ совѣтовъ, состоящихъ не меньше, чѣмъ изъ 7 членовъ.

Въ Ваадтскомъ кантонѣ (Во) съ 1867 года практикуется система „ограниченнаго вотума“ при выборахъ кандидатовъ на судебныя должности, изъ среды которыхъ назначаются судьи и присяжные засѣдатели.

Въ другихъ мѣстахъ справедливаго распредѣленія полномочій стараются иногда достигнуть съ помощью системы одноименныхъ избирательныхъ округовъ. Въ Валлисѣ законъ предоставляетъ отдѣльнымъ общинамъ (одной или нѣсколькимъ) одного и того же округа, которыя по размѣрамъ своего населенія могутъ претендовать на одного или нѣсколькихъ депутатовъ,—право выдѣлиться въ особые избирательные округа. Въ Женевскомъ же кантонѣ (до введенія пропорціональнаго представительства) правительство и идущее за нимъ большинство, несмотря на кровавыя возмущенія и конфликты, сохраняли систему одноменныхъ округовъ для всего кантона, а въ городѣ Женевѣ—даже систему единственнаго избирательнаго бюро. Такимъ путемъ радикальное большинство удерживало за собой исключительное господство, несмотря на то, что оппозиція располагала въ кантонѣ больше, чѣмъ третьей частью голосовъ, не будучи въ то же время представленой въ Большомъ Совѣтѣ.

§ 3. Непосредственное народное законодательство.

Швейцарія есть страна непосредственнаго народнаго управленія. Но и въ этой области, также какъ и въ

другихъ, мы наблюдаемъ здѣсь на практикѣ безконечный рядъ варіацій.

Нѣкоторые писатели дѣлятъ кантоны на „демократическіе“ и „представительные“. Къ первой категоріи относятся тѣ кантоны, въ которыхъ народъ идетъ не къ избирательнымъ урнамъ, а на общія собранія, и въ которыхъ все населеніе составляетъ обсуждающее и рѣшающее собраніе. Это кантоны съ Landsgemeinde, съ мірскими сходами; ихъ насчитывается шесть: два Аппенцельскихъ полукантона, Ури, Гларусъ и два Унтервальденскихъ полукантона. Въ каждомъ изъ нихъ всѣ жители въ опредѣленное время, установленное конституціей или традиціей, сходятся въ обычномъ пунктѣ: въ одномъ мѣстѣ для собраній служитъ главный городъ кантона, въ другомъ эта честь принадлежитъ двумъ пунктамъ поочередно, въ третьемъ собираются на лугу или въ какомъ-нибудь общественномъ мѣстѣ, освященномъ древними обычаями. Время этихъ народныхъ собраній въ отдѣльныхъ кантонахъ приходится на конецъ апрѣля или на начало мая. Въ одномъ кантонѣ присутствіе на сходѣ признается обязательнымъ, подъ угрозой штрафа въ десять франковъ. Въ Аппенцелѣ (Впѣшн. Род.) избиратели являются на сходъ, препоясанные своими мечами, символомъ правъ свободнаго человѣка. Собраніе открывается молитвой, иногда мысленной, а чаще всего устной, молитвой, которая повсюду предписывается въ различной формѣ обычнымъ или писанымъ правомъ.

Права народныхъ сходовъ въ отдѣльныхъ мѣстахъ различаются въ деталяхъ. Дѣло въ томъ, что въ указанныхъ кантонахъ существуютъ также національные совѣты, подготовляющіе или издающіе законы, причемъ задачей народнаго схода является или обсужденіе, или

утвержденіе этихъ законовъ *). На обсужденіе народнаго схода могутъ предлагаться и другіе вопросы. Право отдѣльнаго избирателя на пользованіе этой иниціативой въ различныхъ мѣстахъ опредѣляется неодинаково. Въ иныхъ случаяхъ онъ долженъ предупредить правительство кантона за четыре или за два мѣсяца впередъ. На основаніи Аппенцельской (Вн. Род.) конституціи народный сходъ не имѣетъ права обсуждать вопросы, а можетъ только вотировать; въ другихъ мѣстахъ дѣло поставлено иначе. Въ Гларусѣ, напримѣръ, въ видахъ приданія обсужденіямъ или голосованію собранія болѣе серьезнаго характера избирателямъ раздается „меморіалъ", цѣлая брошюра, содержащая перечисленіе и изложеніе всѣхъ вопросовъ, которые будутъ разсматриваться на предстоящемъ сходѣ.

Въ остальныхъ швейцарскихъ кантонахъ непосредственное народное законодательство выражается въ формѣ референдума. Но референдумъ въ области федеральныхъ вопросовъ отличается отъ референдума въ области кантональныхъ и коммунальныхъ дѣлъ.

Союзная конституція привлекаетъ весь швейцарскій народъ не только къ избранію членовъ Національнаго Совѣта, но и къ осуществленію права „вето" и учредительной власти. Относящіяся сюда правила отличаются довольно значительной простотой:

1. Граждане приглашаются произнести окончательное рѣшеніе относительно федеральныхъ законовъ, декретовъ и общеобязательныхъ постановленій, не имѣющихъ характера неотложности,—если этого потребуютъ 30,000 активныхъ гражданъ или 8 кантоновъ;

---

*) См. подробности о компетенціи народныхъ сходовъ въ сочиненіи Jean Signorel. Etude de législation comparée sur le Referendum législatif, и т. д. Paris. Rousseau, 1896, стр. 120.

2. Въ области конституціонныхъ вопросовъ:

а) Народъ имѣетъ право инициативы. 50.000 швейцарскихъ гражданъ, пользующихся избирательными правами, могутъ потребовать введенія въ конституцію новой статьи, а также отмѣны или измѣненія отдѣльныхъ статей дѣйствующей конституціи.

б) Народъ имѣетъ право санкціи. Новая конституція или новыя статьи конституціи вступаютъ въ дѣйствіе только послѣ принятія ихъ большинствомъ вотирующихъ избирателей и большинствомъ кантоновъ.

Голосованія по общесоюзнымъ вопросамъ производятся посредствомъ закрытой баллотировки.

Кантональныя конституціи не всѣ усвоили одинъ и тѣ же формы прямого народнаго законодательства. Кантоны и полукантоны (въ томъ числѣ и тѣ, въ которыхъ существуютъ народные сходы) внесли референдумъ въ свои основные законы, но примѣняемая при опросѣ народа процедура и компетенція народа, осуществляющаго функцію непосредственнаго законодательства, по отдѣльнымъ кантонамъ сильно различаются. Въ то время, какъ въ нѣкоторыхъ кантонахъ съ народными сходами достаточно желанія одного избирателя для того, чтобы поставить какое-нибудь предложеніе на общее обсужденіе, въ другихъ кантонахъ требуется инициатива нѣсколькихъ тысячъ избирателей (въ Ваадтѣ до 6.000) для производства всенароднаго опроса. Для практическаго осуществленія права народной инициативы по нѣкоторымъ конституціямъ требуется высказать общія пожеланія, по другимъ — необходимо представить полный законопроектъ, и наконецъ, по нѣкоторымъ кантональнымъ конституціямъ кантональный совѣтъ, въ случаѣ надобности, долженъ сопроводить этотъ проектъ своимъ заключеніемъ, а въ случаѣ несогласія съ нимъ — и контръ-проектомъ.

Пока только въ пяти кантонахъ народъ обязательно призывается въ кантональныхъ вопросахъ дать свою санкцію законамъ, причемъ чаще всего имѣется въ виду доставить ему возможность высказаться противъ нѣкоторыхъ расходовъ; въ другихъ кантонахъ народъ приглашается произнести свое рѣшеніе лишь въ томъ случаѣ, если граждане или ихъ представители потребуютъ референдума. Послѣднее имѣетъ мѣсто въ девяти кантонахъ, причемъ въ однихъ инициатива должна исходить отъ народныхъ представителей, напримѣръ отъ „Большого Совѣта“ или отъ группы депутатовъ, въ другихъ—отъ извѣстнаго числа жителей, которое колеблется отъ 1.000 до 6.000 человѣкъ. Въ такой формѣ утвержденію со стороны народа подвергаются законы, а по нѣкоторымъ конституціямъ—также и административныя постановленія и только въ сравнительно рѣдкихъ случаяхъ—бюджеты.

Въ одномъ кантонѣ примѣняется одна процедура, въ другомъ — иная. Въ одномъ лишь Цюрихскомъ кантонѣ допускается подача голоса черезъ замѣстителя. Въ Золотурнѣ народъ созывается по всевозможнымъ поводамъ, а въ другихъ мѣстахъ онъ собирается регулярно дважды въ годъ.

Въ кантонѣ Шафгаузенъ подача голоса обязательна, въ остальныхъ кантонахъ—факультативна.

Итакъ, здѣсь не существуетъ единообразія въ народныхъ голосованіяхъ, точно также, какъ нѣтъ его и въ избирательныхъ системахъ.

§ 4. Общины.

Общинный избиратель играетъ въ Швейцаріи болѣе значительную роль, чѣмъ въ какой бы то ни было другой странѣ. То, что въ другихъ государствахъ является исключеніемъ, здѣсь составляетъ общее пра-

вило. Въ большинствѣ странъ законъ предусматриваетъ тотъ случай, когда число избирателей слишкомъ незначительно для того, чтобы была надобность приступать къ формальнымъ выборамъ; въ такомъ случаѣ всѣ избиратели совмѣстно завѣдуютъ дѣлами общины и совмѣстно обсуждаютъ возникающіе вопросы, если только они не предпочтутъ поручить исполнительную власть одному или нѣсколькимъ лицамъ. Швейцарцы отправляются отъ совершенно противоположнаго исходнаго пункта; вмѣсто того, чтобы говорить: во всякой общинѣ существуетъ свой коммунальный совѣтъ, — здѣсь говорятъ: въ каждой общинѣ существуетъ общій сходъ жителей. Въ шести кантонахъ, какъ мы видѣли, даже кантональными дѣлами завѣдуетъ Landsgemeinde, т. е. всеобщій народный сходъ. И почти во всѣхъ остальныхъ кантонахъ сохранились общіе сходы для управленія дѣлами мѣстнаго характера. Женевскій кантонъ является въ Швейцаріи, кажется, единственнымъ, усвоившимъ обычный типъ европейскаго мѣстнаго самоуправленія: принимающій рѣшенія совѣтъ и коллегію, которой принадлежитъ исполнительная власть.

Слѣдуетъ замѣтить, что остальные кантоны вырабатывали свою муниципальную организацію не по одному шаблону. Наряду съ общиннымъ сходомъ одни поставили исполнительный органъ. Другіе кантоны, сохраняя общинный сходъ, присоединили сюда еще второй совѣщательный органъ, а именно общинный совѣтъ, задача котораго заключается въ подготовленіи матеріала для обсужденій схода. Кое-гдѣ встрѣчается также и смѣшанное устройство: такъ, въ Ваадтскомъ кантонѣ общины, населеніе которыхъ не превышаетъ 600 душъ, управляются общимъ сходомъ избирателей и „муниципалитетомъ“, а общины, населеніе коихъ выше этой цифры, управляются муниципальнымъ совѣтомъ и „муниципалите-

томъ“ (управой); мелкія общины, съ согласія центральной кантональной власти, могутъ по своему желанію замѣнить общинный сходъ выборнымъ совѣтомъ. Ваадтскіе общинные совѣты должны въ большинствѣ состоять изъ „бургеровъ“. Въ Фрейбургскомъ кантонѣ общины съ населеніемъ свыше 1.000 человѣкъ, наряду съ общимъ сходомъ избирателей, имѣютъ также муниципальный совѣтъ и исполнительную коллегію.

Въ крупныхъ городскихъ центрахъ, какъ Бернъ, Цюрихъ, въ теченіе долгаго времени сохранялась двойственная система: общаго схода и муниципальнаго совѣта, но это была чисто утопическая система. Врядъ ли можно относиться серьезно къ мысли о предоставленіи городскихъ вопросовъ на рѣшеніе собранія, состоящаго изъ 5.000 человѣкъ. Въ избранную для этихъ собраній церковь съ трудомъ могли протискаться какихъ-нибудь 1.500 избирателей; многіе изъ нихъ совершенно не слышали рѣчей ораторовъ, и рѣшеніе носило характеръ скорѣе случайности, чѣмъ сознательнаго акта большинства. Поэтому, въ концѣ-концовъ, здѣсь пришли къ мысли о необходимости преобразовать эту процедуру непосредственнаго народнаго управленія и замѣнить рѣшеніе вопросовъ на общемъ сходѣ — формальнымъ голосованіемъ. Въ 1887 году городъ Бернъ измѣнилъ свою муниципальную организацію въ смыслѣ замѣны городского схода референдумомъ; точно такъ же поступили Цюрихъ, Женева и другіе города.

Муниципальный референдумъ, подобно кантональному, представляетъ намъ безконечную гамму варіацій. Только въ самыхъ рѣдкихъ случаяхъ народу предоставлено право инициативы; въ Женевскомъ кантонѣ народное голосованіе 1895 года отвергло предложеніе о предоставленіи общинамъ права инициативы и установило для нихъ только право санкціи.

Въ Бернѣ всѣ предложенія, инициативу которыхъ берутъ на себя 500 гражданъ, должны быть переданы на общее голосованіе. Граждане оставили за собой, кромѣ того, право утверждать ежегодный бюджетъ и размѣръ нѣкоторыхъ городскихъ налоговъ.

Во всякомъ случаѣ муниципальный референдумъ представляетъ явленіе болѣе новое, чѣмъ кантональный референдумъ, причемъ онъ вводится не столько по мотивамъ единообразія, сколько вслѣдствіе матеріальной невозможности созывать въ большихъ городахъ общія собранія всего избирательнаго корпуса. Эта мѣра представляетъ актъ недовѣрія къ избранникамъ мѣстнаго всеобщаго голосованія.

Во главѣ швейцарской общины стоитъ мэръ или синдикъ. Какъ и въ другихъ странахъ, да и по самой сущности вещей, онъ естественно является въ одно и то же время и главой муниципальной коллегіи, и представителемъ (въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ) центральной власти. Въ качествѣ такового, онъ поставленъ подъ контроль кантональной власти. Въ Женевскомъ кантонѣ мэръ можетъ быть удаленъ съ занимаемой имъ должности постановленіемъ государственнаго совѣта— и въ такомъ случаѣ онъ не можетъ быть переизбранъ непосредственно за увольненіемъ. Обыкновенно мэрамъ принадлежитъ полицейская власть; таково общее правило въ Женевскомъ кантонѣ для всѣхъ коммунъ, кромѣ главнаго города кантона.

Мэръ и его товарищи выбираются непосредственно избирателями. Обыкновенно въ муниципальномъ совѣтѣ или на общинномъ сходѣ предсѣдательствуетъ мэръ, но это практикуется не вездѣ. Въ Фрейбургскомъ кантонѣ мэры прямо назначаются кантональной властью; она, въ случаѣ безпорядочнаго веденія муниципальныхъ дѣлъ, можетъ также назначить на 4 года

спеціальныхъ комиссаровъ, къ которымъ переходятъ функціи исполнительной коллегіи.

Впрочемъ, и сами общины, хотя онѣ и пользуются почти неограниченной автономіей, въ нѣкоторыхъ кантонахъ поставлены подъ надзоръ центральной власти. Женевскій государственный совѣтъ можетъ отсрочить засѣданія муниципальныхъ совѣтовъ, отмѣнить ихъ рѣшенія и даже добиться распущенія этихъ совѣтовъ распоряженіемъ кантональнаго „Большого Совѣта“. Эта опека, по утвержденію ея защитниковъ, не представляется ни чрезмѣрной, ни безполезной, если принять во вниманіе, что съ 1885 года кантоны и коммуны сумѣли удвоить свои расходы и повысить свои налоги на 60%*). Тессинскій кантонъ сильно сузилъ право общинъ въ сферѣ обложенія жителей налогами: законъ 4 декабря 1894 года установилъ, что общинные налоги на $^{7}/_{10}$ должны состоять изъ налоговъ на имущества и доходы, расчитанныхъ по принципу кантональнаго обложенія, на $^{2}/_{10}$ изъ печного или посемейнаго налога и на $^{1}/_{10}$ изъ подушной подати, уплачиваемой всѣми жителями обоихъ пола отъ 18 до 60 лѣтъ, проживающими въ предѣлахъ общины не менѣе 6 мѣсяцевъ въ году.

---

*) Numa Droz. Revue Politique et Parlémentaire, томъ XX, стр. 630

Къ исторіи всеобщаго избирательнаго права [1]).

Къ числу сильно распространенныхъ еще недавно предразсудковъ надо отнести то предубѣжденіе, что завѣдываніе общественными дѣлами должно находиться исключительно въ рукахъ тѣхъ, кто владѣетъ движимымъ или недвижимымъ имуществомъ, не имѣющія же собственности лица должны быть лишены всякаго права голоса. Такая точка зрѣнія была неизвѣстна ни древности, ни среднимъ вѣкамъ. Какъ, скажутъ мнѣ, вы утверждаете, что всеобщее голосованіе существовало въ дѣйствительности, а не только въ головахъ одинокихъ мыслителей, уже тогда, когда населеніе было раздѣлено на роды!? Я покажу, что въ дѣйствительности такъ было всюду, гдѣ первобытная демократія еще не была поглощена королевской властью и аристократіей. Знаменитый англійскій исторіографъ Фриманъ вполнѣ ясно доказалъ, что въ Греціи временъ Гомера и позже, въ Спартѣ и Аѳинахъ, всѣ главы семей созывались на публичную площадь (agora), и отъ нихъ избранія зависѣла участь политическихъ вождей націи. Въ частности, въ Аѳинахъ всѣ четыре класса гражданъ, не исключая

[1]) Актовая рѣчь, произнесенная въ Новомъ Университетѣ въ Брюсселѣ. (Переводъ съ французскаго, просмотрѣнный и исправленный авторомъ).

и неимущихъ ѳетовъ, жившихъ на чужихъ земляхъ, участвовали въ голосованіяхъ. Реформы Эфіальта и Перикла, ознаменовавшіе собою полный расцвѣтъ аѳинской демократіи, не создали, а только укрѣпили это начало всеобщаго голосованія.

По словамъ Аристотеля, еще Солономъ весь народъ былъ призванъ одобрить на вѣчѣ предложенные ему законы. Съ этого времени, чтобы войти въ силу, законы Аѳинянъ должны были предварительно подвергаться голосованію всѣхъ взрослыхъ гражданъ. Можно было бы сказать не мало объ организаціи и дѣятельности комицій древняго Рима. Нѣтъ, въ самомъ дѣлѣ, ничего болѣе поучительнаго, какъ тотъ процессъ поступательнаго развитія, благодаря которому простой народъ, плебеи, вначалѣ совершенно устраненный отъ участія въ общественныхъ дѣлахъ, сосредоточилъ въ своихъ рукахъ и въ рукахъ поставленныхъ имъ трибуновъ права, болѣе или менѣе сходныя съ тѣми, которыми обладали патриціи. Но для нашей цѣли совершенно достаточно, не прослѣживая всей этой эволюціи, остановиться лишь на ея исходномъ и конечномъ моментахъ.

Въ первые годы республики центуріатскія комиціи устроены были такимъ образомъ, что патриціямъ обезпечено было рѣшительное вліяніе на характеръ принимаемыхъ мѣръ. Голоса отбирались не поголовно, а по центуріямъ (военнымъ, по источнику, дѣленіямъ націи), и всѣ плебеи собраны были въ одну центурію [1]). Съ другой стороны, рѣшенія, принятыя на комиціяхъ плебеевъ, созданныхъ въ 494 г. до Р. Х., могли касаться исключительно вопросовъ, затрагивающихъ ихъ интересы. Но уже въ 449 г. до Р. Х. за ихъ постановленіями

[1]) Ср. Charles Borgeaud. Histoire du plébiscite dans l'Antiquité. 1887, стр. 419 и слѣд.

была признана сила обще-законодательныхъ актовъ. Фактически эта мѣра въ теченіе долгаго времени не примѣнялась и лишь въ 339 г., когда былъ обнародованъ знаменитый законъ Публія Филона, она вошла въ силу. Но и послѣ этого рѣшенія плебеевъ (плебисциты) продолжали нуждаться въ утвержденіи сената [1]). Всѣ постановленія, принимаемыя народомъ въ его комиціяхъ, объявлены были обязательными и для квиритовъ, т. е. патриціевъ [2]). Такимъ путемъ всенародное голосованіе окончательно утвердилось въ древнемъ Римѣ. Нуженъ былъ деспотизмъ Тиверія, чтобы ниспровергнуть такой порядокъ вещей.

Воинственныя племена, вторженіе которыхъ въ Римскую Имперію открываетъ собою новую эру исторіи, враждебно относились ко всякой власти, не опирающейся на всенародное избраніе. Это одинаково относится и къ описываемымъ Тацитомъ германцамъ, и къ славянамъ нашихъ лѣтописей. И въ древней Руси народныя собранія просуществовали цѣлые вѣка, прежде чѣмъ быть упраздненными постепеннымъ усиленіемъ самодержавія, сперва великихъ князей, а впослѣдствіи — царей московскихъ.

Славянскія вѣча или народныя собранія, по своему демократическому характеру, были очень сходны съ народными собраніями древнихъ германцевъ. „При рѣшеніи маловажныхъ вопросовъ,—разсказываетъ о послѣднихъ Тацитъ,—народные вожди совѣщались только между собою, но когда дѣло касалось вопросовъ первостепенной важности, то для обсужденія ихъ созывался весь народъ“. Отъ подобныхъ собраній у франковъ эпохи Каролинговъ уцѣлѣли лишь Мартовскія поля, а нѣ-

[1]) Populi comitia ne essent rata, nisi la partum approbuisset auctoritas.
[2]) Lex Hortensia.

сколько позднѣе — Майскія. Съ ростомъ автократіи эти собранія постепенно превратились въ военные смотры, служившіе также для обнародованія новыхъ законовъ. Но позже, послѣ того какъ Филиппъ Красивый въ 1302 г. счелъ необходимымъ призвать различныя сословія государства къ выбору представителей въ генеральные штаты, prévots и baillis уполномочены были созывать въ своихъ округахъ всѣхъ совершеннолѣтнихъ гражданъ. На этихъ собраніяхъ избирались съ общаго согласія делегаты третьяго сословія. Въ своей ученой монографіи о выборахъ въ генеральные штаты въ XIV и XV вв., Эрвье вполнѣ установилъ этотъ фактъ. Подобные порядки существовали нѣкогда и въ Англіи, въ исторіи которой народныя собранія, аналогичныя вѣчу древней Руси или собраніямъ древнихъ германцевъ, извѣстны были въ эпоху, предшествовавшую возникновенію единаго королевства англо-саксовъ.

Едва англо-саксонскія государства объединились въ одно, такъ называемые „фолькмоты", т. е. народныя вѣча, уступили мѣсто совѣтамъ, составлявшимся изъ тановъ или уитэновъ, т. е. изъ членовъ „служилаго сословія". Когда во второй половинѣ XIII вѣка, общины впервые были призваны выбрать депутатовъ въ Верховный Совѣтъ, то на правителей провинцій, такъ называемыхъ шерифовъ, была возложена обязанность производить выборы депутатовъ (рыцарей или milites) въ Палату Общинъ; они созывали для этого общее народное собраніе ввѣреннаго имъ графства. Такимъ путемъ возникло всеобщее голосованіе въ Англіи, просуществовавшее до XV вѣка, когда для того, чтобы избѣгнуть дорого стоившихъ переѣздовъ, и подъ давленіемъ растущаго вліянія земельной аристократіи и городской олигархіи, былъ распространенъ на всѣхъ жителей графства изби-

рательный цензъ въ сорокъ шиллинговъ съ дохода отъ свободнаго владѣнія, цензъ, дотолѣ примѣнявшійся къ выбору присяжныхъ.

Къ этой же эпохѣ относится сосредоточеніе муниципальной власти въ рукахъ торговыхъ и промышленныхъ корпорацій, гильдій и цеховъ. Подъ вліяніемъ этого, мірскія собранія, нѣкогда заправлявшія всѣми дѣлами городовъ подъ именемъ „большихъ совѣтовъ“, постепенно утратили свое значеніе и, наконецъ, совсѣмъ исчезли. Муниципалитетъ, число членовъ котораго все болѣе и болѣе уменьшалось, комплектуясь при томъ путемъ кооптаціи, получилъ полномочіе выбирать представителей города въ парламентъ.

Однако еще въ государствахъ среднихъ вѣковъ мы находимъ пережитки первобытной демократіи. Особенно характерны въ этомъ отношеніи городскія республики Италіи и Германіи, жители которыхъ продолжали сходиться для рѣшенія дѣлъ на народныя собранія, носившія различныя названія: aringha, parlamentum, commune consilium или placitum и т. д.

Протекли цѣлые вѣка, прежде чѣмъ уничтожились вольности городскихъ коммунъ, и непосредственный контроль надъ всею дѣятельностью муниципальныхъ властей изъ рукъ народа перешелъ въ руки большихъ и малыхъ совѣтовъ, члены которыхъ стали избираться изъ среды богатой буржуазіи.

Многіе города Италіи еще въ XIII и XIV в. сдѣлали рядъ по большей части неудачныхъ попытокъ, расширить кругъ лицъ, принимающихъ участіе въ управленіи, путемъ привлеченія къ нему, на ряду съ „popolo grasso“ или „богатой буржуазіей“, также и представителей простого народа. При этомъ рабочіе, не входившіе въ корпораціи, были лишены всякаго участія въ управленіи. Недовольные такимъ положеніемъ вещей, они не разъ

пытались захватить въ свои руки власть и переустроить республику на свой ладъ. Такой именно характеръ носило знаменитое возстаніе Чіомпи во Флоренціи, возстаніе, очень скоро подавленное вслѣдствіе разногласій между его вожаками.

Подобнаго рода движенія со столь же печальнымъ исходомъ происходили и въ другихъ итальянскихъ городахъ. Даже въ самой аристократической Венеціи Баямонте Тіэполо сдѣлалъ тщетную попытку ниспровергнуть Верховный Совѣтъ, обязанный своимъ существованіемъ дожу Пьетро Градениго. Въ Верховный Совѣтъ Венеціи допускались лишь члены фамилій, входившихъ въ составъ этого совѣта въ теченіе пяти лѣтъ—съ 1292 по 1297 г.

Возстанія низшихъ слоевъ населенія съ цѣлью захвата власти происходили не только въ Италіи, но и въ другихъ государствахъ. Въ серединѣ или въ концѣ XIV вѣка поднявшіеся крестьяне встрѣтили поддержку въ Лондонѣ и Парижѣ со стороны городского населенія, мечтавшаго о низверженіи тѣсныхъ совѣтовъ.

Этимъ объясняется, почему во Франціи Этьенъ Марсель вступилъ въ союзъ съ „Жаками“, а въ Англіи поселяне, предводительствуемые Уоттомъ Тайлоромъ и другими вожаками, встрѣтили горячее сочувствіе во всѣхъ простонародныхъ кварталахъ Лондона. Въ началѣ XVI столѣтія, когда Карлъ V былъ возведенъ въ императоры, нѣкоторые города Аррагонскаго королевства и въ особенности Валенція примкнули къ возстанію, извѣстному подъ именемъ движенія коммунидадесъ или „общинъ“. Цѣлью его было преобразованіе муниципалитетовъ и милиціи на демократическихъ основахъ. Особенно широкое развитіе получили демократическія теченія въ эпоху Возрожденія, когда Іоаннъ Лейденскій

и другіе вожди анабаптистовъ создали въ городѣ Мюнстерѣ въ зачаточномъ видѣ республику равноправныхъ гражданъ. Послѣ же Возрожденія начинается упадокъ демократическаго движенія. Когда въ концѣ XVI и первой половинѣ XVII вѣковъ, сначала во Франціи, а затѣмъ и въ другихъ странахъ Европы, укрѣпились принципы автократіи, мы уже не встрѣчаемъ ни демократическихъ республикъ, за исключеніемъ нѣкоторыхъ кантоновъ Швейцаріи, ни всеобщаго избирательнаго права. Но въ то же время происходившая въ XVI и XVII в. религіозная борьба содѣйствовала подъему духа простого народа и пробудила въ немъ вполнѣ естественное стремленіе обосновать государственный бытъ на болѣе широкой основѣ. Однако вожди реформаціи по большей части были сторонниками аристократіи. Они стремились лишь къ тому, чтобы отнять власть у императора, остававшагося вѣрнымъ католицизму, и передать ее наиболѣе могущественнымъ феодальнымъ князьямъ, въ родѣ, напр., герцога Саксонскаго, да еще въ руки городской буржуазіи, задѣтой ученіями Лютера, Кальвина и Цвингли. Въ Женевской республикѣ ея религіознымъ и гражданскимъ реформаторомъ Кальвиномъ сдѣлана была попытка передать власть городскому совѣту, составленному исключительно изъ представителей богатой буржуазіи, т. е. изъ высшихъ слоевъ городского общества. Аналогичную реформу мы находимъ и въ конституціи, данной Цвингли городу Цюриху. Тѣми же соображеніями надо объяснить и неуступчивость Лютера по отношенію къ требованіямъ, заявленнымъ порабощенными поселянами Германіи, во время знаменитыхъ крестьянскихъ войнъ. Только послѣ того, какъ кальвинисты, извѣстные въ Шотландіи подъ именемъ пресвитеріанъ, вступили въ открытую борьбу съ католической монархіей Маріи Стюартъ и выставили противъ поддер-

живаемыхъ ею порядковъ свою церковную организацію, опирающуяся на принципѣ свободнаго выбора духовной власти всѣми прихожанами,—и въ сферѣ свѣтскаго устройства сказалось вліяніе демократическаго движенія. Бухананъ и многіе другіе протестанскіе писатели поставили себѣ цѣлью распространить принципъ свободнаго выбора властей и на все гражданское управленіе страны. Наиболѣе вліятельнымъ и даровитымъ представителемъ этого теченія былъ Альтузіусъ, авторъ сочиненія „Политика“.

Профессоръ Гирке не безъ основанія признаетъ Альтузіуса однимъ изъ предшественниковъ Руссо. Альтузіусъ, подобно автору „Общественнаго договора“, выступаетъ защитникомъ народоправства, доказывая, что источникомъ высшей государственной власти можетъ служить только коллективная воля всѣхъ гражданъ, и что суверенныя права ихъ не могутъ быть никому отчуждены.

Такимъ образомъ, и съ точки зрѣнія Альтузіуса, и съ точки зрѣнія Руссо, всѣ правители государства являются лишь уполномоченными народа, лишь гражданами, облеченными властью и за всѣ свои дѣйствія несущими отвѣтственность передъ народомъ. Въ свою теорію Альтузіусъ внесъ многія черты изъ быта Нидерландъ, въ сосѣдствѣ съ которыми онъ жилъ, и изъ жизни той маленькой фрисландской городской республики, въ которой онъ занималъ постъ высшаго сановника. Впослѣдствіи его сочиненіе послужило для англійскихъ радикаловъ, заключившихъ союзъ съ пресвитеріанами, главнѣйшимъ источникомъ, изъ котораго они черпали свои демократическіе принципы. Было бы очень интересно прослѣдить вліяніе, оказанное Альтузіусомъ на англійскихъ публицистовъ первой половины XVII вѣка. Это вліяніе никѣмъ еще невыяснено, и я мимоходомъ ука-

зываю на это тѣмъ, кого интересуетъ послѣдовательный ходъ развитія демократическихъ идей въ Европѣ. Французскій гугенотъ, Дюплесси Морне, еще ранѣе оживилъ ученіе о договорѣ, какъ опредѣляющемъ собою отношеніе суверенаго народа къ правителямъ и какъ обезпечивающемъ народу ненарушимыя права человѣка и гражданина. Тѣ же идеи достигли господства въ Англіи съ момента появленія Левеллеровъ, самымъ популярнымъ представителемъ которыхъ былъ Джонъ Лильборнъ, учившій, что англичане въ качествѣ свободнаго народа должны держать въ своихъ рукахъ верховную власть, почему лишь договоръ и избраніе могутъ считаться единственнымъ источникомъ власти сановниковъ и правителей. Всякое лицо, власть котораго не опирается на народномъ избраніи, есть узурпаторъ. Исполнительная, законодательная и судебная власти принадлежатъ по праву только народу, который, однако, пользуется ими при посредствѣ выбранныхъ имъ лицъ или, иначе говоря, посредствомъ парламентовъ, совѣтовъ и присяжныхъ. Лишь свободное соглашеніе правящихъ и управляемыхъ можетъ разрѣшить недоразумѣнія между ними. Это соглашеніе, принимающее форму свободнаго договора, получаетъ силу обязательнаго закона. Таковы основы ученія, развитаго въ знаменитомъ памфлетѣ „Установленіе основныхъ законовъ и вольностей Англіи“. Права англійскаго народа защищались не однимъ только Лильборномъ и Левеллерами. Одна изъ радикальныхъ сектъ, индепенденты, отказывалась признавать другія власти, кромѣ избираемыхъ самими прихожанами. Секта эта образовалась еще въ царствованіе королевы Елизаветы. Броунъ, одинъ изъ ея основателей, считалъ церковными настоятелями только тѣхъ, кто былъ выбранъ обществомъ вѣрующихъ. Такое ученіе было, конечно, враждебно всякому правительству, не опиравшемуся на

демократическіе принципы, такъ какъ оно требовало, чтобы всѣ высшія должностныя лица республики свободно избирались народомъ и представляли собою лишь народныхъ уполномоченныхъ, дѣятельность которыхъ въ точности регулировалась бы предписаніями, не подлежащими ни измѣненію, ни нарушенію.

Когда армія Кромвеля, состоявшая изъ индепендентовъ и вслѣдствіе этого враждебно относившаяся къ пресвитеріанскому большинству Долгаго Парламента, одержала верхъ надъ Карломъ I-мъ, то совѣтъ офицеровъ, созванный Кромвелемъ, занялся обсужденіемъ вопроса о той организаціи, которую нужно дать государству. Одинъ изъ секретарей этого совѣщанія, нѣкій Кларкъ, оставилъ о немъ отчетъ, который, будучи лишь недавно разысканъ и обнародованъ, открылъ намъ возможность прослѣдить ходъ тѣхъ оживленныхъ преній по поводу учрежденія англійской республики на началахъ всеобщаго избирательнаго права, которыя происходили въ средѣ арміи въ 1648 г. Одинъ изъ участниковъ совѣщанія, капитанъ Ренсборо, рѣшительно высказался за всеобщее избирательное право. „Я думаю, говорилъ онъ, что и самый бѣдный, и самый богатый имѣютъ одинаковое право путемъ голосованія участвовать въ выборѣ тѣхъ властей, подъ управленіемъ которыхъ имъ придется жить, ибо въ Англіи всякій обязанъ повиноваться лишь тѣмъ, кто избранъ свободнымъ голосованіемъ“.

Въ противоположность этому ученію о полномъ равенствѣ публичныхъ и политическихъ правъ всѣхъ гражданъ, вожди основанной Кромвелемъ республики, и въ особенности Эйртонъ, выставили ученіе, дававшее избирательное право только землевладѣльцамъ. При этомъ они исходили изъ ни на чемъ не основаннаго предположенія, что только земельные собственники заинтере-

сованы въ охраненіи общественнаго порядка и поддерживающей его конституціи. „Я придерживаюсь того мнѣнія, говорилъ Эйртонъ, что участвовать въ дѣлахъ управленія, въ выборахъ лицъ, составляющихъ законы, можетъ только тотъ, кто связанъ прочными интересами съ тою или иною частью государства. Только лица, которыя владѣютъ земельною собственностью, и могутъ быть представителями народа въ парламентѣ. По той же причинѣ только эти лица и должны пользоваться избирательнымъ правомъ. Безмысленно доказывать естественное право каждаго участвовать въ голосованіи и избраніи. Рождаясь на свѣтъ, люди располагаютъ лишь правомъ на воздухъ и на то пространство, въ границахъ котораго они вращаются. Даровать всѣмъ людямъ избирательное право, это равносильно тому, что признать за ними право свободнаго распоряженія чужимъ имуществомъ и чужою землею. Если неимущимъ людямъ будетъ предоставленъ голосъ, это неизбѣжно поведетъ къ уничтоженію всякой собственности, всякаго истиннаго права“.

Это ученіе вполнѣ отвѣчало тому имущественному цензу, который былъ установленъ въ Англіи въ концѣ XV вѣка, и въ силу котораго избирательными правами пользовались только лица, располагавшія недвижимымъ имуществомъ, приносящимъ годовой доходъ въ 40 шиллинговъ.

Въ эпоху Ланкастерской династіи этотъ имущественный цензъ былъ введенъ, какъ мы видѣли, для того, чтобы освободить людей небогатыхъ отъ сопряженныхъ съ выборами расходовъ по переѣзду, но съ точки зрѣнія Эйртона этотъ цензъ одинъ могъ служить серьезною охраною общественнаго порядка и въ особенности частной собственности. Въ этомъ отношеніи ученіе Эйртона выражало собою зародившееся въ буржуазіи стрем-

леніе, съ одной стороны, ограничить вліяніе высшихъ сословій и самой завладѣть политическою властью, а съ другой—дать отпоръ требованіямъ низшихъ классовъ. Напрасны были старанія другихъ ораторовъ опровергнуть аргументацію Эйртона, напр., Пэтти, утверждавшаго, что всеобщее голосованіе не представляетъ никакой опасности для существованія частной собственности. Въ разгарѣ преній Пэтти доказывалъ, что „всѣ люди равны, потому что у всѣхъ одинаковая природа. Если они не могутъ сами сообща управлять государствомъ и выбираютъ для этого особыхъ представителей, то это происходитъ только потому, что ихъ многочисленность не даетъ имъ возможности каждый разъ собираться для подачи голосовъ. Парламентъ и администрація учреждены людьми для охраны ихъ интересовъ, для установленія въ обществѣ порядка и спокойствія, а не для нарушенія послѣднихъ. Вслѣдствіе этого я не могу понять, почему всеобщее избирательное право можетъ угрожать существованію собственности“. Эйртонъ на возраженіе Пэтти отвѣтилъ, „что надо считать чужеземцемъ всякаго, не связаннаго, благодаря земельной собственности, прочными и постоянными узами съ государствомъ. Неимущіе должны или подчиниться требованіямъ законовъ, или оставить страну“. Я обращаю ваше вниманіе на эти доводы. Позже они не разъ будутъ повторены, напр., въ сочиненіяхъ Неккера и доктринеровъ первой половины XIX вѣка, признававшихъ избирательное право только за лицами, обладающими недвижимою собственностью. Напрасно Пэтти указывалъ на несправедливость ценза, лишавшаго избирательнаго права арендатора, который уплачиваетъ собственнику сто фунт. стерлинговъ, и предки котораго въ теченіе ряда поколѣній прожили на одной и той же землѣ. Эйртонъ продолжалъ настаивать на томъ, что всякая уступка въ пользу арендаторовъ не-

минуемо приведетъ къ всеобщему уравненію и гибели частной собственности.

Я остановился съ нѣкоторою подробностью на преніяхъ, происходившихъ въ 1648 г. между основателями англійской республики, въ виду того, что въ этихъ преніяхъ мы находимъ въ зачаточномъ видѣ всѣ тѣ доводы, которые приводились впослѣдствіи, съ одной стороны, въ защиту необходимости даровать лишь земельнымъ собственникамъ избирательныя права, а съ другой—въ защиту непримиримости подобнаго порядка съ принципомъ равенства всѣхъ гражданъ.

И въ самомъ дѣлѣ, если мы спросимъ себя, какова была сущность ученій, выдвинутыхъ во второй половинѣ XVII в. Альджернономъ Сиднеемъ и Джономъ Локкомъ, этими двумя свѣтилами политической науки, одинаково превозносимыми и въ Европѣ, и въ Америкѣ, вліяніе которыхъ ясно замѣтно на сочиненіяхъ Монтескье и Руссо, то мы должны будемъ признать, что всѣ они лишь въ своеобразной обработкѣ выдвигали тѣ же аргументы, которые были формулированы впервые Эйртономъ.

Напр., Сидней, признавая, что республика выше монархіи, что лишь республика превращаетъ добродѣтель въ жизненный принципъ, въ то же время выступаетъ страстнымъ врагомъ демократіи и считаетъ, что власть должна принадлежать исключительно землевладѣльцамъ. Въ свою очередь, Локкъ доказываетъ, что основная задача всякаго гражданскаго общества заключается въ томъ, чтобы охранять режимъ частной собственности, существовавшей, по его мнѣнію, еще до возникновенія государства. Заклятый врагъ всякой демократіи, онъ составилъ для Южной Каролины проектъ конституціи, дававшей избирательное право только земельнымъ собственникамъ.

Но, съ другой стороны, Гаррингтонъ въ своей утопіи „Океана“ выступаетъ съ защитою всеобщаго права голосованія, ссылаясь на то, что у всѣхъ людей хватитъ благоразумія выбрать достойныхъ представителей. Однако его увлеченіе Венеціанской республикой мѣшаетъ ему признать за народомъ право непосредственнаго участія въ государственныхъ дѣлахъ. Вслѣдствіе этого, онъ предлагаетъ два парламента:— одинъ народный, а другой долженствующій служить представительствомъ интересовъ кровной аристократіи, которую у него не легко отличить отъ земельной. Сенатъ и, черезъ его посредство, аристократія должны обладать исключительнымъ правомъ законодательнаго почина, народное же собраніе, избираемое на основаніи всеобщаго голосованія, можетъ только цѣликомъ одобрить или отклонить законопроекты. Послѣ паденія республики и при возобновленіи преслѣдованія англиканскою церковью диссидентовъ, развитіе демократическихъ идей въ Англіи на извѣстное время пріостанавливается, но зато они крѣпко прививаются въ англійскихъ колоніяхъ по ту сторону океана, колоніяхъ, которыя, какъ извѣстно, положили начало Соединеннымъ Штатамъ.

Пэнъ, а раньше его отцы-пилигримы осуществили всеобщее избирательное право въ тѣхъ мѣстностяхъ, которыя впослѣдствіи стали Пенсильваніей. Но въ сѣверныхъ колоніяхъ, благодаря Джону Коттону, аристократическія идеи Кальвина беруть верхъ надъ демократическими теченіями, и избирательное право, бывшее вначалѣ и въ Новой Англіи всеобщимъ, ограничено принадлежностью къ господствующей церкви. Коттонъ повсюду проповѣдывалъ, что демократія противна завѣтамъ Господа-Бога, такъ какъ, если бы всѣ были призваны управлять, то кто же тогда долженъ былъ бы повиноваться? И та политическая организація, которую

онъ далъ странѣ, превратившейся впослѣдствіи въ штатъ Массачусетсъ, ближе была къ теократическому, чѣмъ къ гражданскому строю. Только благодаря великому поборнику свободы совѣсти, Роджеру Уильямсу, было создано рядомъ съ Массачусетсомъ демократическое государство, дѣйствительно заслуживающее это названіе, а именно, Родъ-Эйландъ. Основнымъ закономъ его конституціи было требованіе, чтобы всѣ законы утверждались голосованіемъ всѣхъ свободныхъ людей, которые, поручали бы избраннымъ ими должностнымъ лицамъ примѣненіе этихъ законовъ. Введенная этимъ реформаторомъ форма правленія была, такимъ образомъ, демократической, т. е., по выраженію конституціи, она опиралась на свободное согласіе большинства. Рабство въ колоніи было отмѣнено; при обязательномъ чтеніи каждымъ Библіи грамотность была всеобщей, а поэтому ничто не препятствовало сознательному пользованію всѣми жителями правомъ голоса. Первымъ законодательнымъ актомъ была своего рода декларація, подобная французской 1789 г. Такимъ образомъ, идея демократическаго государства, будучи изгнана изъ Англіи, получила извѣстное распространеніе въ Новомъ Свѣтѣ.

Послѣ сказаннаго, намъ уже не приходится удивляться тому, что политическіе мыслители Франціи, произведенія которыхъ до нѣкоторой степени подготовили французскую революцію, не будучи непосредственно знакомы съ движеніемъ Левеллеровъ въ Англіи, увлеклись, тѣмъ не менѣе, идеями, по существу дѣла сходными съ тѣми, которыя вдохновили это движеніе. Это могло произойти тѣмъ легче, что и въ самой Европѣ еще въ XVIII вѣкѣ, напримѣръ, въ Лѣсныхъ кантонахъ Швейцаріи и въ Женевской республикѣ, держалось народовластіе въ такомъ же приблизительно видѣ, въ какомъ оно извѣстно было аѳинянамъ и римлянамъ, а позднѣе

германскимъ племенамъ, положившимъ своимъ покореніемъ римскихъ провинцій начало современной цивилизаціи.

Жанъ-Жакъ Руссо, авторъ трактата „Общественный договоръ", заимствовалъ основныя посылки и доводы своего ученія отчасти изъ сочиненій древнихъ мыслителей, въ особенности Платона, отчасти же изъ болѣе позднихъ трактатовъ Альтузіуса, Спинозы, Сиднея, Локка. Развитію его доктрины содѣйствовалъ также и примѣръ его собственной родины, Женевской республики, въ которой еще во времена епископовъ существовалъ Великій Совѣтъ, куда входили всѣ граждане республики. Въ рукахъ этого совѣта фактически сосредоточивалась вся верховная власть, такъ какъ епископы не позволяли женевскимъ гражданамъ отчуждать хотя бы незначительную долю своей власти въ пользу кого бы то не было. Вюи первый сблизилъ взгляды Руссо на неотчуждаемость народовластія съ хартіей епископа Фабри, относящейся къ концу XIV вѣка и отрицающей за женевскимъ народомъ право отказываться отъ привиллегій, которыя ему были дарованы ея составителемъ и его предшественниками.

Мы видимъ, такимъ образомъ, что ученіе о народовластіи не есть продуктъ новѣйшаго времени. Оно не возникло внезапно и неожиданно, а коренится въ прошломъ, уходитъ въ глубь столѣтій. Оно въ новѣйшее время явилось какъ бы возрожденіемъ стараго принципа, забытаго только въ XV вѣкѣ подъ вліяніемъ завоеваній автократіи и буржуазіи, и въ ущербъ интересамъ низшихъ классовъ населенія.

Но, съ другой стороны, и Монтескье, выставившаго доктрину, если не парламентскаго, то во всякомъ случаѣ конституціоннаго строя, было бы несправедливо считать повиннымъ въ той ненависти къ всеобщему голо-

сованію, которую мы встрѣчаемъ въ сочиненіяхъ доктринеровъ конца XVIII вѣка и первой половины XIX в.

„Духъ Законовъ“ не даетъ намъ никакого основанія къ такому утвержденію. Монтескье не признаетъ избирательнаго права лишь за лицами, находящимися въ зависимомъ положеніи, т. е. пользующимися общественною благотворительностью.

Доктрина, признающая избирательное право только за земельными собственниками, по крайней мѣрѣ, поскольку дѣло идетъ о Франціи, ведетъ свое начало отъ физіократовъ и ихъ ученія о непроизводительныхъ классахъ. Впрочемъ, и сами физіократы въ этомъ отношеніи лишь усвоили себѣ основную идею Локка, учившаго, что государство прежде всего должно заботиться объ охраненіи естественныхъ правъ человѣка, а именно,— свободы отдѣльной личности и неприкосновенности частной собственности, о чемъ всего болѣе призваны пектись сами собственники.

На Генеральныхъ Штатахъ 1789 года для обѣихъ сторонъ, т. е. какъ для сторонниковъ ограниченнаго цензомъ избирательнаго права, какъ и для тѣхъ, кто требовалъ его всеобщности, открылась возможность вполнѣ развить свои взгляды и формулировать свои доводы. Прения по этому вопросу были открыты Дюпонъ-де-Немуромъ, категорически заявившимъ, что, за исключеніемъ землевладѣльцевъ, всѣ остальные граждане не связаны постоянными интересами съ обществомъ. Чтобы пользоваться избирательными правами, говорилъ онъ, необходимо обладать земельною собственностью. Такъ какъ содержаніе неимущихъ лежитъ на собственникахъ, то и администраціи должна быть сосредоточена въ ихъ рукахъ. Только собственниковъ задѣваютъ вопросы, обсуждаемые въ парламентѣ. Поэтому, кто не располагаетъ земельною собственностью, того нельзя признавать членомъ

государства. Консерваторъ Казалесъ сталъ на ту же точку зрѣнія, доказывая, что только земельные собственники могутъ быть допущены къ голосованію по вопросамъ, касающимся налоговъ, а потому они одни должны располагать избирательнымъ правомъ. Купецъ, говорилъ онъ,— гражданинъ всего міра; онъ можетъ безъ труда переносить свое имущество повсюду, гдѣ его ждетъ миръ и счастье. Иное дѣло собственникъ недвижимаго имущества. Онъ можетъ жить только въ мѣстѣ нахожденія своего имущества. Въ виду этого необходимо, чтобы государство обезпечило ему всѣ средства для того, чтобы онъ могъ вести счастливое существованіе на собственной землѣ.

Теорія ограниченія избирательнаго права нашла себѣ защитниковъ и въ лицѣ Мунье, Малуэ, Маллэ-дю-Панъ и Вирье. Всѣ они доказываютъ въ рѣчахъ и въ печати, что Франція — страна по преимуществу земледѣльческая, и поэтому въ ней только одни землевладѣльцы заинтересованы въ охраненіи законовъ и поддержаніи общественнаго порядка. Лица, не обладающія собственностью, не могутъ быть сильно озабочены поддержаніемъ государственнаго благосостоянія. Имъ не грозятъ въ равной степени чрезмѣрные налоги и произволъ чиновниковъ. Но дальше всѣхъ въ защитѣ идеи ограниченія избирательнаго права пошелъ Неккеръ. Въ своемъ сочиненіи объ „Исполнительной власти“ онъ говоритъ: „Человѣкъ, лишенный собственности, не можетъ считаться настоящимъ гражданиномъ. Онъ неизбѣжно будетъ равнодушенъ къ большей части вопросовъ, волнующихъ страну. Только люди, обладающіе собственностью, располагаютъ средствами, необходимыми для полученія того образованія, которое одно можетъ гарантировать издаваемымъ законамъ значеніе и вѣсъ въ глазахъ общества“. Такимъ образомъ, ученіе физіократовъ о томъ,

что всякій налогъ, въ концѣ концовъ, падаетъ на землевладѣльцевъ, какъ бы обусловило собою стремленіе предоставить рѣшеніе вопросовъ о налогахъ исключительно земельнымъ собственникамъ, а это, въ свою очередь, не могло не привести къ лишенію избирательнаго права всѣхъ, кто не обладаетъ земельною собственностью.

Конечно, подобное ученіе было очень трудно примирить съ принципами общаго равенства и верховной власти народа, провозглашенными въ одномъ изъ первыхъ параграфовъ конституціи 1791 года. Послѣдователи „Общественнаго договора," въ которомъ были установлены эти принципы, не разъ пытались бороться съ системой земельнаго ценза и желали ввести избирательное право въ комплексъ тѣхъ публичныхъ правъ, которые деклараціей объявлены были общимъ достояніемъ всѣхъ гражданъ. Дальше другихъ въ защитѣ всеобщаго избирательнаго права пошелъ депутатъ Робеспьеръ. Произнесенная имъ 25 января 1790 г. рѣчь является наиболѣе яркимъ выраженіемъ демократическихъ стремленій Учредительнаго Собранія. Сущность этой рѣчи, слишкомъ длинной, чтобы привести ее цѣликомъ, состоитъ въ слѣдующемъ. Всякое ограниченіе избирательнаго права представляетъ собою грубое нарушеніе того принципа, который гласитъ, что всѣ люди рождаются и должны оставаться свободными. Этотъ принципъ былъ торжественно провозглашенъ знаменитой деклараціей правъ человѣка и гражданина. Ограниченіе избирательныхъ правъ противорѣчитъ и той идеѣ закона, какъ выраженія общей воли всего народа, которую Учредительное Собраніе восприняло изъ „Общественнаго договора" Руссо. Остановившись на требованіи, чтобы избирательное право распространялось только на тѣхъ гражданъ, которые уплачиваютъ прямой налогъ, равняющійся трехдневной заработной платѣ,

Учредительное Собраніе пошло по стопамъ Англіи. Но англійская конституція могла считаться идеальной только тогда, когда французы находились еще въ состояніи рабства. Послѣ же того, какъ совершилась великая французская революція, только рутиной и невѣжествомъ можетъ держаться представленіе, что англійскіе порядки достойны подражанія. Какъ можно утверждать, что лица, не имѣющія земельной собственности, ничего не теряютъ отъ лишенія ихъ избирательнаго права? Развѣ они не такіе же члены общества, какъ и землевладѣльцы? Развѣ они не вынуждены заботиться о пріисканіи средствъ къ существованію? Развѣ свобода, общественная безопасность, возможность по собственному усмотрѣнію распоряжаться своими умственными и сердечными силами, не такъ же дорога неимущимъ, какъ и землевладѣльцамъ? Охранять же свободу всѣхъ этихъ стремленій могутъ только законы. И можно ли послѣ всего этого говорить, что неимущіе не заинтересованы въ нихъ? Не должны ли, наоборотъ, эти законы охранять слабыхъ еще въ большей степени, чѣмъ сильныхъ и могущественныхъ,—охранять отъ несправедливостей и притѣсненій? Конституція не можетъ разсчитывать на прочность тамъ, гдѣ политическія права представляютъ лишь привиллегію одного какого либо класса, и гдѣ большинство населенія вынуждено съ равнодушіемъ или съ завистью смотрѣть на эти права. Робеспьеръ, закончивъ свою рѣчь требованіемъ, чтобы Національное Собраніе высказалось за всеобщее право голоса, такъ какъ только оно соотвѣтствуетъ полному равенству правъ, одинаково признаваемому всѣми французами.

Съ защитою всеобщаго права голосованія выступили одновременно въ печати Камиллъ Демулэнъ и Маратъ. Первый, полемизируя со сторонниками ограниченія изби-

рательнаго права, указывалъ на Аристида и Христа, которыхъ, какъ лишенныхъ собственности, пришлось бы причислить къ „черни“ и не допускать къ участію въ общественныхъ дѣлахъ. Маратъ же доказывалъ, что законодательство, ограничивающее право голосованія десятой частью гражданъ, неизбѣжно должно повести къ созданію новой аристократіи, аристократіи богатства. Къ этому мнѣнію присоединились Шарль Ламеттъ, Гара-Младшій и Тарже. Первый изъ нихъ указывалъ на то, что народъ, всецѣло занятый добываніемъ средствъ къ жизни, и безъ того можетъ принимать лишь незначительное участіе въ дѣлахъ страны. И нѣтъ никакой надобности санкціонировать еще закономъ такое положеніе вещей. Поступать такимъ образомъ—все равно, что сознательно стремиться къ установленію новаго феодализма на развалинахъ феодализма земельнаго.

Гара-Младшій заявилъ: „Не отрицая факта, что плательщики налоговъ больше заинтересованы въ избирательныхъ правахъ, чѣмъ другіе граждане, я все же не понимаю, почему люди, благосостояніе которыхъ терпитъ ущербъ отъ высоты косвенныхъ налоговъ, должны быть лишены того избирательнаго права, которымъ владѣютъ собственники, платящіе налоги поземельные“.

Такимъ образомъ, въ эпоху великой революціи боролись два противоположныя ученія, изъ которыхъ одно исходило отъ физіократовъ, а другое — отъ „Общественнаго договора“ Руссо и проповѣди естественныхъ правъ человѣка и гражданина. Ни одно изъ этихъ ученій не взяло окончательно верха надъ другимъ. По отношенію къ избирательному праву Учредительное Собраніе остановилось на слѣдующемъ рѣшеніи. Оно лишило извѣстную категорію лицъ, такъ называемыхъ пассивныхъ гражданъ, избирательнаго права, ссылаясь на то, что эти лица не имѣютъ земельной соб-

ственности и не платятъ прямого налога, минимальнымъ размѣромъ котораго была признана трехдневная заработная плата. Рядомъ съ этимъ законъ отличаетъ право выбирать отъ права быть самому избраннымъ. Это послѣднее право признается лишь за незначительной группой лицъ, вносящихъ поземельный налогъ не менѣе марки серебромъ.

Эти мѣры никого вполнѣ не удовлетворили. Сторонники ограниченія избирательныхъ правъ жаловались на то, что Франція больше, чѣмъ всѣ другія цивилизованныя страны, игнорируетъ интересы землевладѣльцевъ, а приверженцы теоріи „Общественнаго договора“ и народнаго суверенитета возмущались режимомъ, принесшимъ интересы низшихъ слоевъ народа въ жертву интересамъ однихъ землевладѣльцевъ.

Составленная Конвентомъ въ 1793 г. новая якобинская конституція была уже всецѣло проникнута демократическими принципами; но она просуществовала очень недолго, и ходъ событій не позволилъ даже примѣнить ее всецѣло на практикѣ.

Конституціи Директоріи и Консульства возвратились къ прежнимъ изъятіямъ. При Имперіи продолжалъ существовать имущественный цензъ, а въ эпоху Реставраціи и Іюльской монархіи онъ былъ даже повышенъ.

Доктринеры вновь стали проповѣдывать теорію, распространившуюся въ Англіи еще въ XVII вѣкѣ и позже возродившуюся во Франціи въ 1789 г. Они рѣшительно выступили противъ расширенія избирательнаго права за предѣлы такъ называемой „легальной страны“ *).

Они при этомъ приводили доводы, болѣе или менѣе

*) „легальною страною“ („pays légal“) называлась при Людовикѣ-Филиппѣ немногочисленная группа избирателей.

Прим. перев.

сходные съ тѣми, которые выдвигались раньше Эйртономъ, Дюпонъ де Немуромъ, Казалесомъ и Неккеромъ.

Любопытно отмѣтить, что величайшій французскій публицистъ первой половины XIX вѣка, Алексисъ Токвиль, отнюдь не раздѣлялъ тѣхъ взглядовъ на избирательное право, которые проводились Ройе Колларомъ и Гизо.

Въ своей перепискѣ съ Сеньоромъ, Токвиль указываетъ на то, что ни одно правительство не опиралось на столь узкіе и ненадежные устои, какъ правительство Іюльской монархіи. Ея приверженцы не отличались ни многочисленностью, ни благородствомъ происхожденія, ни даже образованіемъ. Вся „легальная страна“ была представлена двумя стами тысячъ лицъ, платившихъ 200 франковъ прямого налога. Низшіе классы народа питали къ правительству, говоритъ Токвиль, презрѣніе, а высшіе—ненависть. Людовикъ-Филиппъ опирался лишь на сочувствіе эгоистичной и ненасытной плутократіи. Въ своихъ „Воспоминаніяхъ“ авторъ „Демократіи въ Америкѣ“ высказываетъ тотъ же взглядъ на Іюльскую монархію. При Людовикѣ-Филиппѣ, говоритъ онъ, французская нація привыкла смотрѣть на дебаты въ Палатѣ, какъ на дѣло, не представляющее для нея никакого интереса, какъ на своего рода борьбу между родственниками, одинаково претендующими на наслѣдство. Токвиль доказываетъ, что правительство не можетъ быть прочнымъ, если оно не считаетъ нужнымъ заботиться объ общихъ интересахъ страны.

Въ согласіи съ этимъ Токвиль примкнулъ къ сторонникамъ всеобщаго избирательнаго права, когда въ 1848 г. оно было введено во Франціи по иниціативѣ Ледрю-Роллена и другихъ членовъ временнаго правительства.

Въ одномъ изъ своихъ писемъ къ Стофелю Токвиль

говоритъ, что въ такомъ измѣнчивомъ обществѣ, какъ французское, можетъ быть сильной только власть, опирающаяся на всеобщую подачу голосовъ.

При этомъ онъ оказался искреннѣе Корменена, автора избирательнаго закона, на основаніи котораго было созвано Учредительное Собраніе 1848 г. Въ своихъ „Воспоминаніяхъ“ Токвиль разсказываетъ: „Во время общихъ выборовъ я встрѣтилъ Корменена, который любезно обратился ко мнѣ со словами: „Видано ли было гдѣ то, что творится у насъ? Укажите мнѣ страну, гдѣ въ качествѣ избирателей выступали бы слуги, нищіе, солдаты? Не правда ли, ничего подобнаго до сихъ поръ и въ голову никому не приходило?“ И потирая руки онъ прибавилъ: „Очень интересно посмотрѣть, чѣмъ все это кончится! „Онъ разсуждалъ обо всемъ этомъ, замѣчаетъ Токвиль, точно о какомъ то химическомъ экспериментѣ“.

Въ появившейся недавно монографіи по исторіи республиканской партіи во Франціи, Вейль *) очень вѣрно показываетъ, что уже въ 1837 г. газета „National“ и ея главный редакторъ Армань Маро открыли компанію въ пользу всеобщаго избирательнаго права.

Къ радикаламъ скоро присоединились и соціалисты. Въ отличіе отъ Анфантена и Консидерана, говоритъ Вейль, Луи Бланъ въ своей „Revue du Progrès“ доказывалъ невозможность совершить необходимыя реформы, не опираясь при этомъ на всеобщее избирательное право. Ограниченіе избирательнаго права онъ считалъ нелѣпой и постыдной затѣей. „Необходимо, говорилъ онъ, чтобы власть получала узаконяющую ее санкцію со стороны свободно выраженной воли всѣхъ гражданъ, или же разсматривалась, какъ воля Господа Бога. Выбирайте одно изъ двухъ: народъ или папу!“

---

*) Weil. La parti républicain en France, p. 84.

Послѣдователи Бюшеса, съ своей стороны, доказывали въ газетѣ „L'Atelier", что всеобщее право голоса является необходимымъ предварительнымъ условіемъ всякой общественной реформы *). Интересно отмѣтить, что, по словамъ Токвиля, провозглашеніе всеобщаго избирательнаго права сочувственно было встрѣчено даже тѣми, кто нѣкогда боролся противъ него.

Уже 19 января 1848 г., т. е. за мѣсяцъ до февральской революціи, Токвиль открыто доказывалъ необходимость такой реформы **). Выборы, происшедшіе послѣ подавленія іюньскаго рабочаго движенія, были благопріятны для консервативной партіи. Не только Ламенэ, но и Лакордеръ, стали поэтому благосклонно относиться ко всеобщей подачѣ голосовъ.

И только послѣ того, какъ новые выборы доставили большинство Луи Бонапарту, и всеобщее народное голосованіе стало на сторону узурпатора, только послѣ этого по адресу народа раздались прежнія обвиненія въ подкупности и невѣжествѣ. Народная же масса, въ свою очередь, объясняла исходъ выборовъ местью представителямъ за ихъ недавнюю измѣну.—Послѣ революціи 1848 г. нѣмецкіе націоналисты настолько проникліись идеей всеобщаго избирательнаго права, что объединеніе Германіи на первыхъ порахъ въ видѣ двухъ конфедерацій — сѣверной и южной, а затѣмъ въ видѣ единой имперіи, могло осуществиться только на почвѣ новой конституціи со всеобщей подачей голосовъ. Всеобщее избирательное право составляетъ нынѣ основу требованій демократическихъ партій Австріи и Италіи, гдѣ оно не замедлитъ быть признано закономъ. Быстрое распространеніе грамотности въ Имперіи Габсбурговъ столько

*) Ibid, стр. 212.

**) Tocqueville. Souvenirs, стр. 13.

же дѣлаетъ своевременной подобную реформу, сколько невѣжество народныхъ массъ въ предѣлахъ бывшаго Неаполитанскаго королевства является по отношенію къ ней существеннымъ тормазомъ.

И въ Англіи въ настоящее время очень много сторонниковъ системы всеобщаго избранія. Ее восхвалялъ еще въ концѣ восемнадцатаго вѣка Годвинъ въ знаменитомъ трактатѣ „Политическая справедливость“. Съ 1832 г. въ Англіи были проведены три реформы избирательнаго права, знаменующія собою рѣшительное приближеніе къ всеобщей подачѣ голосовъ.

Что же касается Франціи, то тамъ всеобщее избирательное право настолько вошло въ нравы, что даже лица, критикующія парламентскія учрежденія и требующія ихъ реформы, не рѣшаются поднять руку на эту основу представительнаго режима. Сошлюсь на примѣръ Бенуа, автора сочиненія „Кризисъ современнаго государства“. На конгрессѣ сравнительнаго законодательства, засѣдавшемъ въ Парижѣ въ 1900 г., Бенуа очень ловко велъ компанію противъ парламентаризма. Но требуя реформы современной избирательной системы, Бенуа самъ признаетъ невозможной отмѣну всеобщей подачи голосовъ. По его мнѣнію, она служитъ необходимой основой государства. „Если мы признаемъ, говоритъ онъ, что современное государство есть государство правовое, опирающееся на всеобщую подачу голосовъ, то остается лишь постараться о томъ, чтобы эта избирательная система была возможно лучше организована и выведена изъ состоянія анархіи“. Въ слѣдующихъ словахъ Бенуа еще точнѣе опредѣляетъ свое отношеніе къ всеобщей подачѣ голосовъ: „Нѣтъ надобности ни отмѣнять, ни измѣнять ея, не надо лишать никого права голоса или кому либо давать болѣе одного голоса; не слѣдуетъ ни у кого отнимать его мѣста; на-

дѣленіе гражданина болѣе, чѣмъ однимъ голосомъ, ставить его въ привиллегированное положеніе; надо каждому обезпечить его положеніе въ государствѣ, не надо поэтому преобразовывать избирательнаго права; необходимо лишь закончить его организацію".

Примѣръ Бенуа показываетъ, что въ настоящее время даже между критиками парламентаризма трудно найти людей, которые не осуждали бы той системы, которая цѣнитъ мнѣнія людей соотвѣтственно ихъ зажиточности.

Изъ тѣхъ фактовъ, которые я изложилъ въ этомъ поневолѣ краткомъ очеркѣ, легко усмотрѣть, что движеніе въ пользу всеобщей подачи голосовъ не представляетъ собой факта новой исторіи, что оно длинною цѣпью связано съ прошлымъ, и лишь вслѣдствіе побѣды буржуазіи и ея союза съ мѣстнымъ дворянствомъ эта цѣпь была разорвана въ теченіе трехъ послѣднихъ столѣтій. Союзъ укрѣпился прежде всего въ Англіи. Въ XVI столѣтіи, въ теченіе котораго секуризованныя церковныя имущества перешли въ руки буржуазіи, слитіе джентри, т. е. мелкаго помѣстнаго дворянства, въ одинъ классъ съ буржуазіей, повело къ образованію класса земельныхъ собственниковъ.

Революціи 1648 и 1688 г. укрѣпили побѣду этого класса, и новый парламентскій режимъ былъ построенъ на началѣ ограниченія избирательнаго права. Голосъ въ дѣлахъ получили одни землевладѣльцы. Этотъ чисто англійскій порядокъ былъ рабски скопированъ буржуазіей Европы, впервые добившейся власти во Франціи въ 1789 г. и удержавшей свое господство до 1848 г.

Въ наше время, когда государство столько же отрѣшилось отъ мысли видѣть въ монархѣ верховнаго сюзерена надъ всѣми землевладѣльцами, какъ и небеснаго помазанника, власть перестала представлять собою

исключительно интересы движимой или недвижимой собственности и явилась выразительницей „потребностей“ всѣхъ гражданъ безъ различія классовъ и сословій. Соотвѣтственно этому и право голоса стало неотъемлемымъ правомъ всякаго, способнаго сознательно пользоваться имъ. Всеобщее избирательное право превращается все болѣе и болѣе въ неизбѣжную необходимость, въ основное условіе всякой власти, истино сильной и поэтому способной смѣло идти по пути прогресса.

Максимъ Ковалевскій.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Глава первая.—Германія (1—128 стр.).

Отдѣлъ I. Пруссія. 3 стр.—Избирательная система. 4 стр. (§ 1. Организація административныхъ выборовъ. 6 стр.—§ 2. Мѣстные множественные вотумы. 10 стр.—§ 3. Мѣстныя цензитарныя системы. 14 стр.—§ 4. Голосованія по классамъ. 21 стр.—§ 5. Двухстепенные выборы. 39 стр.—§ 6. Открытая баллотировка. 43 стр.—§ 7. Юридическія лица. 43 стр.—§ 8. Второстепенные пункты различія между парламентскимъ и мѣстнымъ избирательнымъ правомъ. 46 стр.— § 9. Мѣстныя особенности органовъ самоуправленія. 48 стр.—§ 10. Результаты этихъ различій. 52 стр.).—II. Вотчинные округа. 60 стр.—III. Муниципальная исполнительная власть. 66 стр.—IV. Междуобщинныя организаціи и высшія административныя власти. 77 стр. — V. Полиція. 82 стр.—VI. Профессіональное избирательное право. 87 стр.

Отдѣлъ II. Королевства: Баварія, Вюртембергъ и Саксонія.—I. Бавaрія. (§ 1. Политическое избирательное право. 93 стр.—§ 2. Общинное избирательное право. 100 стр.).—II. Вюртембергъ. (§ 1. Политическое избирательное право. 104 стр.—§ 2. Органы мѣстнаго самоуправленія. 110 стр.).—III. Саксонія. (§ 1. Политическое избирательное право. 115 стр.—§ 2. Муниципальное избирательное право. 121 стр.).

Глава вторая.—Соединенное королевство Великобританіи и и Ирландіи (129—171 стр.).

Отдѣлъ I. Англія и Уэльсъ.—(§ 1. Парламентское избирательное право. 129 стр.—§ 2. Провинціальное избирательное право. 136 стр.—§ 3. Приходское избирательное право. 140 стр.—§ 4. Окружные совѣты и благотворительные комитеты. 144 стр.—§ 5. Городскіе муниципалитеты въ бургахъ. 146 стр.—§ 6. Школьные комитеты. 152 стр.—§ 7. Контроль центральной власти. 153 стр.).

Отдѣлъ II. Лондонъ.—156 стр.

Отдѣлъ III. Шотландія.—163 стр.

Отдѣлъ IV. Ирландія.—169 стр.

Глава третья. Австро-Венгрія (172—209 стр.).

Отдѣлъ I. Австрія.—(§ 1. Муниципальное избирательное право. 173 стр.—§ 2. Выборы въ ландтагъ. 181 стр.—§ 3. Рейхсратъ. 190 стр.).

Отдѣлъ II. Венгрія.—204 стр.

Глава четвертая. Бельгія (210—236 стр.).

(1. Различія въ составѣ избирательнаго корпуса. 211 стр.—2. Особенности избирательной процедуры. 218 стр.).

Глава пятая. Испанія (237—238 стр.).

Глава шестая. Франція (239—249 стр.).

Глава седьмая. Италія (250 — 265 стр.).

(I. Избиратели съ образовательнымъ цензомъ. 252 стр.—II. Избиратели съ имущественнымъ цензомъ. 255 стр.).

Глава восьмая. Скандинавскія страны (266—285 стр.).

I. Данія.—(§ 1. Политическое избирательное право. 266 стр.—§ 2. Мѣстное избирательное право. 271 стр.).

II. Швеція.—(§ 1. Политическіе выборы. 275 стр.—§ 2. Коммунальное избирательное право. 277 стр.).

III. Норвегія.—282 стр.

Глава девятая. Страны Восточной Европы (286—296 стр.).

I. Болгарія.—286 стр.
II. Греція и Критъ.—289 стр.
III. Румынія.—290 стр.
IV. Сербія.—293 стр.

Глава десятая. Голландія (297—314 стр.).

Глава одиннадцатая. Швейцарія (315—333 стр.).

(§ 1. Условія избирательнаго права. 315 стр.—§ 2. Избирательная процедура. 322 стр.—§ 3. Непосредственное народное законодательство. 325 стр.—§ 4 Общины. 329 стр.).

Къ исторіи всеобщаго избирательнаго права. *Максима Ковалевскаго.* (334 — 361 стр.).

Издательство Г. Ѳ. Львовича.

Серія:

Современная Европа.

Редакція П. А. Берлина.

1. **Оскаръ Пифферунъ**, проф. Гентскаго университета. Европейскія избирательныя системы. (Парламентскія, провинціальныя и муниципальныя). Переводъ **Ю. Стеклова**. Со статьей **проф. М. М. Ковалевскаго:** Къ исторіи всеобщаго избирательнаго права.—Цѣна 1 р. 25 коп.

Въ 1905 году должны выйти:

2. **С. А. Котляревскій**, Приватъ-доц. Московскаго университета. Сравнительный очеркъ западно-европейскихъ конституцій.
3. **П. А. Берлинъ.** Эволюція и организація политическихъ партій на Западѣ.
4. **Г. Б. Іоллосъ.** Сравнительный очеркъ соціальнаго законодательства на Западѣ.

Издательство Г. Ѳ. Львовича.

Въ маѣ 1905 г. должна выйти въ свѣтъ новая книга:

РУССКАЯ ВЫСШАЯ ШКОЛА

общественныхъ наукъ въ Парижѣ.

Лекціи профессоровъ Р. В. Ш. о. н. въ Парижѣ—подъ редакціей *Е. В. де-Роберти, Ю. С. Гамбарова и М. М. Ковалевскаго.*

СОДЕРЖАНІЕ:

Предисловіе *М. Ковалевскаго.*

I. Соціологія.

I. Теорія психическихъ воздѣйствій. *Габріэля Тарда.*
II. Къ оцѣнкѣ основныхъ предпосылокъ соціологической теоріи Карла Маркса. *Е. де-Роберти.*
III. Соціальная доктрина Спенсера. *М. Ковалевскаго.*
IV. Къ исторіи самоубійства. *Л. Шейниса.*

II. Исторія философіи.

I. Философія Лейбница и современная энергетика. *Виктора Анри.*
II. Столѣтняя годовщина Канта. *Баша.*
III. Отъ Огюста Конта къ Авенаріусу *Вл. Лесевича.*

III. Экономика.

I. Возникновеніе и развитіе соціальной экономіи въ XIX вѣкѣ *Шарля Жида.*
II. Методы научнаго анализа въ обществовѣдѣніи. *Рене Вормса.*
III. Исходные моменты въ развитіи капиталистическаго хозяйства. *М. Ковалевскаго.*
IV. Мелкое земледѣліе и его основныя нужды. *А. И. Чупрова.*

IV. Право и политика.

I. Понятія индивидуальной и коллективной собственности. *Тарбуріеша.*
II. Право собственности. *Ю. Гамбарова.*
III. Взглядъ на общій ходъ развитія политической мысли въ XIX столѣтіи. *М. Ковалевскаго.*
IV. Кризисъ англійскаго правовѣдѣнія. *П. Виноградова.*
V. Историческій-ли народъ японцы? *Трачевскаго.*
IV. Знакомство и сношенія Россіи съ Грузіей и Армянами. *М. Тамамшева.*

Объемъ книги—свыше 600 стр. большого формата. Цѣна 3 руб.

Издательство Г. Ѳ. Львовича.

Печатаются и въ непродолжительномъ времени выйдутъ въ свѣтъ слѣдующія книги (заглавія ихъ при выходѣ могутъ быть измѣнены):

Проф. К. Бугле. Демократія передъ судомъ науки. Переводъ М. Григорьева и В. Майера подъ редакціей П. А. Берлина.

Проф. Моро. Въ защиту парламентаризма. Переводъ подъ редакціей П. А. Берлина.

Фришъ. Отвѣтственность монарховъ и высшихъ должностныхъ лицъ въ западно-европейскихъ странахъ. Переводъ подъ редакціей П. А. Берлина.

Проф. А. Менгеръ. Право на полный продуктъ труда — въ историческомъ изложеніи.

К. Каутскій. Экономическія ученія Карла Маркса. Общедоступное изложеніе. (Цѣна будетъ не выше 35 коп.).

К. Каутскій. Томасъ Моръ и его утопія. Переводъ Г. Ѳ. Львовича

Э. Бернштейнъ. Фердинандъ Лассаль и его значеніе.

В. Е. Якушкинъ. Изъ исторіи государственной власти въ Россіи.

С. В. Ковалевская. Литературныя произведенія. Съ портретомъ и факсимиле двухъ писемъ С. В. Ковалевской.

Профессоръ Г. Бунге.

ОБЪ УПОТРЕБЛЕНІИ АЛКОГОЛЯ

Переводъ д-ра **Э. А. Русаковой.** Цѣна **25** коп.

„Блестящее произведеніе высокоталантливаго проповѣдника полнаго воздержанія отъ спиртныхъ напитковъ, базельскаго профессора Бунге, достаточно извѣстно въ Германіи. Брошюра эта распространена у насъ въ сотняхъ тысячъ экземпляровъ, переведена на всѣ европейскіе языки"... (Abst.-Blätter).

Альфонсъ Дюнанъ.

НАРОДНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО въ ШВЕЙЦАРІИ.

Историческій очеркъ. Цѣна **50** коп.

(Изданіе разошлось. Второе готовится).

„Эта коротенькая, превосходно составленная и прекрасно переведенная книжка представляетъ весьма цѣнный вкладъ въ сокровищницу нашихъ изданій по вопросамъ о государственномъ устройствѣ передовыхъ иностранныхъ государствъ.

„Авторъ книги Дюнанъ—оффиціальное лицо: онъ служитъ въ швейцарскомъ посольствѣ въ Берлинѣ (атташе), и книжечка его составлена, очевидно, съ спеціальной цѣлью—ознакомить иностранцевъ съ оригинальными учрежденіями его родины. Особенно интересно и полезно ознакомленіе съ швейцарскими учрежденіями, носящими характеръ народно-органическій, т. е. развившимися изъ непосредственныхъ потребностей народной массы,—умной, энергичной и дѣятельной. Кромѣ описанія такихъ органическихъ учрежденій, какъ „Landsgemeinde", напоминающихъ наши мірскіе сходы, а также подробнаго изложенія высшихъ федеративныхъ формъ швейцарскаго самоуправленія, авторъ разсматриваетъ вліяніе французской революціи на его родное законодательство и даетъ сравнительную оцѣнку конституціи Швейцаріи и Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ.

„И въ текстѣ, и въ прибавленіяхъ читатели найдутъ также не мало историческихъ указаній о происхожденіи всѣхъ этихъ учрежденій".

„**Новое Слово**", годъ II, кн. 1, стр. 113—114.

Складъ изданій въ книжныхъ магазинахъ: М. М. Стасюлевича **СПБ.** Вас. О., 5 линія, д. 28); Н. П. Карбасникова (**СПБ.**, Литейный, д. 46); **Москва** (Моховая, д. Баженова); **Варшава** (Новый свѣтъ, д. 67); **Вильна** (Большая ул., д. Гордона).

Карлъ Каутскій.

„Сборникъ статей". (Содержаніе: Матеріалистическое пониманіе исторіи. — Діалектика. — Стоимость. — Крупное и мелкое производство. — Увеличеніе числа имущихъ.—Акціонерныя общества. — Употребленіе прибавочной стоимости.—Новое среднее сословіе.—Теорія кризисовъ). Цѣна 80 коп.

Складъ этого изданія въ кн. магаз. Соловьевой и Никольской (**СПБ.**, Троицкая, 3).

Всеобщая Библіотека Г. Ѳ. ЛЬВОВИЧА.

А. Киландъ. — Ядъ, романъ. Переводъ А. А. Русаковой-Львовичъ. (163 стр.). Цѣна 25 коп.

А. Киландъ.—Фортуна, романъ. Переводъ А. А. Русаковой-Львовичъ. (181 стр.). Цѣна 25 коп.

Г. И. Успенскій.—Пришло на память. Цѣна 10 коп.

Г. И. Успенскій.—Обстановочка.—Идилія.— Невидимка Авдотья. Цѣна 10 коп.

Г. И. Успенскій.—Слѣпой пѣвецъ.—Чуткое сердце. Цѣна 10 коп.

Г. И. Успенскій.—Богъ грѣхамъ терпитъ. Цѣна 10 коп.

Г. И. Успенскій.—Отцы и дѣти. Цѣна 10 коп.

Ю. С. Гамбаровъ.—Политическія партіи въ ихъ прошломъ и настоящемъ. Цѣна 20 коп.

В. Якушкинъ.—Сперанскій и Аракчеевъ. Цѣна 15 коп.

А. А. Герценъ.—Наука и нравственность. Изд. 2-ое. Цѣна 15 коп.

П. Г. Мижуевъ.—Министръ каменщикъ. Жизнь и дѣятельность англійскаго рабочаго, впослѣдствіи члена министерства, Генри Бродгерста. Цѣна 50 коп.

Карлъ Марксъ.—Заработная плата, цѣна и прибыль. Цѣна 20 коп.

К. Каутскій.—Возникновеніе семьи и брака. Переводъ Г. Ѳ. Львовича. Изд. 2-ое. Цѣна 25 коп.

К. Каутскій.—Національность нашего времени. Переводъ Г. Ѳ. Львовича. Изд. 2-ое. Цѣна 6 коп.

К. Каутскій.—Экономическія ученія Карла Маркса.

I. Товаръ.—Деньги.—Капиталъ. Цѣна 10 к.

Оба дальнѣйшіе выпуска печат.; цѣна будетъ не выше 25 коп.

К. Каутскій. Развитіе государственнаго строя на Западѣ. Переводъ Г. Ѳ. Львовича. Цѣна 15 коп.

Тоже. Изданіе 2-е, удешевленное. Цѣна 6 коп.

К. Каутскій.—Противорѣчія классовыхъ интересовъ въ 1789 г. Переводъ Г. Ѳ. Львовича. Изданіе 2-ое, исправленнное и дополненное. Цѣна 10 коп.

К. Каутскій.—Изъ исторіи культуры. Серія очерковъ.

I. Платоновскій и древне-христіанскій коммунизмъ. Цѣна 20 коп.

II. Наемные рабочіе въ средніе вѣка и въ вѣкъ реформаціи. (Возникновеніе свободнаго городского ремесленнаго сословія.— Ремесленные подмастерья.—Капиталъ и трудъ въ горномъ дѣлѣ.— Капиталъ и трудъ въ ткацкомъ производствѣ).—Цѣна 15 коп.

Дальнѣйшіе выпуски печатаются. Цѣна до 50 стр. не выше 10 к. отъ 50 до 100 стр. не выше 15 коп.

Э. Бернштейнъ.—Развитіе формъ хозяйственной жизни. Переводъ П. Розенбергъ подъ редакціей П. А. Берлина. Цѣна 10 коп.

Карлъ Марксъ. Нищета философіи. Отвѣтъ на „Философію Нищеты" Прудона съ предисловіемъ и примѣчаніями Фридриха Энгельса. Переводъ подъ редакціей Б-това. (Печатается; цѣна будетъ не выше 35 коп.).

Карлъ Марксъ. Мелкія произведенія. Переводъ подъ редакціей Б-това. (Печатаются; цѣна до 50 стр. не выше 10 коп., до 100 стр. не выше 20 коп.).

П. Г. Мижуевъ. Женскій вопросъ и женское движеніе (Печат.).

СКЛАДЪ ИЗДАНІЙ

ВЪ КНИЖНЫХЪ МАГАЗИНАХЪ Н. И. КАРБАСНИКОВА.

15

6 Fh
239